

第 6 章

環境及生態局
食物環境衛生署

食物業處所的規管工作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 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。

《審計署署長第八十一號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

食物業處所的規管工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.15
審查工作	1.16 – 1.17
政府的整體回應	1.18 – 1.19
鳴謝	1.20
第 2 部分：持牌和持證食物業處所的規管工作	2.1
巡查食物業處所	2.2 – 2.30
審計署的建議	2.31
政府的回應	2.32
違例記分制和警告信制度	2.33 – 2.45
審計署的建議	2.46
政府的回應	2.47
暫時吊銷牌照和取消牌照	2.48 – 2.53
審計署的建議	2.54
政府的回應	2.55
服務表現匯報	2.56 – 2.63
審計署的建議	2.64
政府的回應	2.65
第 3 部分：無牌食物業處所的規管工作	3.1
識別和監察無牌食物業處所	3.2 – 3.6
審計署的建議	3.7
政府的回應	3.8

	段數
備存無牌食物業處所記錄	3.9 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18
巡查無牌食物業處所	3.19 – 3.26
審計署的建議	3.27
政府的回應	3.28
即時拘捕和封閉令	3.29 – 3.35
審計署的建議	3.36
政府的回應	3.37
第 4 部分：其他相關事宜	4.1
食物業處所的環境衛生	4.2 – 4.12
審計署的建議	4.13
政府的回應	4.14
備存檢控記錄	4.15 – 4.21
審計署的建議	4.22
政府的回應	4.23
衛生經理及衛生督導員計劃	4.24 – 4.25
審計署的建議	4.26
政府的回應	4.27
食物業處所規管工作指引	4.28 – 4.29
審計署的建議	4.30
政府的回應	4.31
推行牌照管理資訊系統提升項目	4.32 – 4.36
審計署的建議	4.37
政府的回應	4.38
附錄	頁數
A：食物環境衛生署：組織架構圖（摘錄） (2023 年 3 月 31 日)	 75

食物業處所的規管工作

摘要

1. 食物環境衛生署(食環署)是食物業處所的發牌當局，根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)及其附屬法例(除非另有訂明，下文統稱為「條例」)，透過其發牌制度、巡查和執法行動進行規管。條例訂明，處所必須持有牌照／許可證，方可經營食物業／售賣受限制食物(例如壽司和奶類)。截至2023年3月31日，有效食物業牌照有34 640個，有效受限制食物售賣許可證有11 071個。食物業處所的發牌及規管工作由食環署的環境衛生部負責，該部轄下有3個區域牌照辦事處，主要負責處理新食物業牌照和網上受限制食物售賣許可證的申請，另有19個分區環境衛生辦事處，主要負責巡查持牌和無牌食物業處所和執行條例，以及處理其他類別的受限制食物售賣許可證的申請和牌照／許可證的續期和轉讓申請。2022-23年度，職責包括食物業處所的發牌及規管工作的食環署辦事處開支約為4.97億元。

2. 2022年，食環署：(a)對持牌／持證食物業處所進行了197 778次巡查和作出了3 152宗檢控，而84個食物業牌照被暫時吊銷或取消；及(b)對無牌食物業處所進行了49 790次巡查和作出了4 013宗檢控。食環署運用環境衛生統計資料系統來備存其環境衛生服務(包括發牌和檢控方面)的資料，另外也運用牌照管理資訊系統，以便利處理申請和管理所簽發的食物業牌照／許可證，以及編製統計報告。審計署最近就食環署的食物業處所發牌和規管工作進行審查，審查結果分別載於本審計報告書和另一份題為「食物業處所的發牌工作」的審計報告書(《審計署署長第八十一號報告書》第2章)中。

持牌和持證食物業處所的規管工作

3. **沒有適時或妥善地根據按風險程度分類巡查制度對部分持牌食物業處所進行風險分類** 食環署對持牌／持證食物業處所進行定期巡查，以確保持牌人／持證人遵守發牌及持牌條件，以及法例要求。食環署採用按風險程度分類巡查制度(風險分類巡查制度)巡查持牌食物業處所。根據風險分類巡查制度，巡查頻次視乎個別食物業處所的潛在風險而定。根據食環署的指引，食物業處所的風險類別是按照多項食物安全和衛生風險因素(設有特定分數)予以評定，而每年12月須就持牌

摘要

食物業處所的風險類別進行年度評估 (第 2.2、2.3 及 2.6 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **部分食物業處所的風險類別錯誤歸類** 審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處就 6 個因觸犯條例有關食物安全和衛生的違例事項而被定罪的持牌食物業處所的風險分類記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)。就 2023 年的年度評估，在計算評分時並無按規定計及全數 6 個食物業處所的定罪記錄／適當的風險水平。因此，該 6 個食物業處所的評分計算錯誤，其中 3 個 (50%) 食物業處所被錯誤歸類為較低風險水平處所，每次巡查之間相隔的時間因而較長 (第 2.7 段)；及
- (b) **沒有適時對部分食物業處所進行風險類別年度評估** 根據食環署的指引，分區環境衛生辦事處人員須在每年 12 月 31 日或之前更新及批核牌照管理資訊系統內的持牌食物業處所分數記錄。截至 2022 年 12 月 31 日，根據風險分類巡查制度評級的食物業牌照共有 34 440 個，當中 14 611 個 (42%) 牌照的年度評估記錄在 2023 年 1 月 1 日或之後才獲批核，延遲介乎 1 天至約 7 個月不等 (平均為 22 天)(第 2.8 段)。

4. **首次巡查和試購有可予改善之處** 食環署表示，分區環境衛生辦事處會對新領牌的食物業處所進行首次巡查。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處的首次巡查記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 7 月)，留意到在 8 個新領牌的食物業處所中，有 3 個 (38%) 的首次巡查延遲進行 (介乎 1 至 2 個工作天)。在 6 個新領網上受限制食物售賣許可證的食物業處所中，有 4 個 (67%) 的首次巡查延遲進行 (介乎 3 至 126 天不等，平均為 49 天)，以及有 3 個 (50%) 的首次試購延遲進行 (介乎 41 至 55 天不等，平均為 46 天)(第 2.13 段)。

5. **日常巡查和定期試購有可予改善之處** 根據食環署的指引，分區環境衛生辦事處每隔指定時間會對持牌／持證食物業處所進行日常巡查和定期網上試購限制出售食物。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處就 50 個食物業處所的記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)(第 2.15、2.16、2.19、2.20 及 2.21 段)，留意到以下事宜：

- (a) **根據風險分類巡查制度對持牌食物業處所進行的日常巡查有可予改善之處** 就 30 個持牌食物業處所 (涉及 147 次日常巡查) 而言，有 46 次 (31%) 巡查延遲進行 (介乎 1 至 49 天不等，平均為 8 天)。關於 28 次 (19%) 巡查 (涉及 12 個食物業處所)，食環署人員在巡查時發現有關食物業處所沒有開門營業，但食環署並無指引訂明巡查不果能否算為已進行的巡查，以及是否需要採取跟進行動 (第 2.16 段)；

摘要

- (b) **對部分持證食物業處所進行日常巡查有所延遲** 就 10 個持證食物業處所 (涉及 36 次日常巡查) 而言，有 7 次 (19%) 巡查延遲進行 (介乎 1 至 22 天不等，平均為 10 天)(第 2.19 段)；及
- (c) **對從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所進行的日常巡查、督導檢查和定期試購有可予改善之處** 就 10 個從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所 (涉及 30 次日常巡查) 而言：(i) 有 5 次 (17%) 日常巡查延遲進行 (介乎 20 至 109 天不等，平均為 48 天)；(ii) 沒有對 7 個 (70%) 食物業處所進行督導檢查；及 (iii) 對 3 個 (30%) 食物業處所只進行了 1 次試購 (而非按照指引所規定的 2 次)。食環署表示，出現不符合規定情況的主因包括在 2019 冠狀病毒病疫情期間實施了特別工作安排，以及進行了特別人手調配以處理與防疫抗疫基金相關的工作 (第 2.20 及 2.22 段)。

6. **部分持牌食物業處所經營無牌食物業** 審計署留意到，公眾關注到有部分食物業處所在沒持有適當食物業牌照的情況下經營的事宜。雖然工廠食堂不准招待公眾人士，而食物製造廠不准招待顧客在處所內進食，但審計署的研究 (根據受歡迎的餐館搜尋網站／流動應用程式的資料) 發現，就 10 個被揀選作審查的食物業處所而言，公眾人士可在內用餐，而食環署對相關的食物業處所進行的日常巡查 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月) 並無發現此等不符規定情況。食環署表示，除日常巡查外，該署會採用不同策略 (例如喬裝顧客行動) 處理有關問題。審計署認為，由於查核此等不符規定情況屬日常巡查其中一項規定，食環署需要考慮檢視查找持牌食物業處所經營無牌食物業 (例如工廠食堂或食物製造廠經營食肆) 的措施，並採取適當的跟進行動 (第 2.25 至 2.28 段)。

7. **需要理順跟進巡查時發現的重大或嚴重違規事項的時限** 食物業處所的巡查報告包含巡查項目清單，每個項目已預定一個固定評分 (評分介乎 3 至 15 分不等)。根據食環署的指引，7 分或以上的不符規定事項視為重大或嚴重違規事項。審計署留意到，在跟進 7 分或以上的不符規定事項的時限方面，食環署的指引與巡查報告並不一致 (第 2.29 段)。

8. **違例記分制和警告信制度有可予檢視之處** 食環署推行違例記分制，持牌人／持證人如因觸犯條例中有關食物安全和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，而一旦累積到足夠的分數，有關牌照／許可證可被暫時吊銷或取消。此外，食環署亦推行警告信制度，可向違反發牌或持牌條件的食物業處所發出口頭和書面警告，而一旦累積到足夠數目的警告信及／或違反發牌或持

摘要

牌條件的情況持續，有關牌照／許可證可被取消 (第 1.13 段)。審計署留意到違例記分制和警告信制度有可予檢視之處，詳情如下：

- (a) **違例記分制** 根據違例記分制，持牌人／持證人如在 12 個月內第二次和第三次觸犯同一違例事項，則就該違例事項被記的指定違例分數會分別增至兩倍和三倍。另一方面，在每次暫時吊銷牌照後，相關的違例分數會被註銷，而就該特定違例事項被記的指定違例分數亦應重新計算。因此，即使持牌人／持證人在 12 個月內第二次或第三次觸犯同一違例事項，就該事項被記的指定違例分數未必會增至兩倍或三倍，而被記較低或較高違例分數的持牌人／持證人可能會被施加相同懲處 (第 2.34 及 2.44 段)；及
- (b) **警告信制度** 根據警告信制度，警告信若累積至足夠數目及再有違反發牌或持牌條件的情況，牌照／許可證可被取消；至於暫時吊銷牌照／許可證，則非制度下的懲處方法。此外，食環署沒有備存有關警告的現成管理資料 (例如發出警告的數目)，以供檢視警告信制度的實施情況 (第 2.45 段)。

9. **需要改善巡查數字的匯報** 食環署在其管制人員報告中匯報的其中一項服務表現指標為「巡視食物業處所」的次數。雖然食環署對持牌／持證食物業處所進行各類巡查 (例如日常巡查和督導巡查)，但現時並沒有中央檔案記錄巡查的詳細資料，亦沒有備存按巡查種類劃分的現成分項數字。根據食環署的指引，每名衛生督察都應填妥標準的「每月巡查食物業處所記錄」(供記錄的資料包括每日進行的巡查總數，連同按食物業處所類別和巡查種類劃分的分項數字)，而經整合的分區巡查數字會輸入環境衛生統計資料系統。然而，受審查的 3 個分區環境衛生辦事處均未能提供標準的每月巡查記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月) 予審計署審查 (第 2.56 段)。

10. **需要改善就巡查持牌食物業處所服務承諾的達標情況作出的匯報** 食環署在其網站公布「按照有關處所的風險類別，視察持牌食物業處所」的服務承諾，並以 95% 為目標。食環署表示，該項承諾由 2018 至 2022 年每年均達標，而實際表現是根據全部 19 個分區環境衛生辦事處實際已進行的總巡查次數佔須進行的總巡查次數的百分率計算得出。審計署審查了相關記錄，並留意到：(a) 按照現時的匯報做法，雖然整體而言已達成表現目標，但數字未能反映部分分區環境衛生辦事處表現未能達標的情況；(b) 在 2018 至 2021 年期間，某分區環境衛生辦事處把須進行的巡查次數匯報為 0 次；及 (c) 截至 2023 年 9 月，食環署並未能提供有關匯報須進行和實際已進行巡查次數的證明文件予審計署審查 (第 2.57 段)。

摘要

11. **需要改善暫時吊銷和取消牌照數目的匯報** 食環署在其管制人員報告中匯報的其中一項服務表現指標為「暫時吊銷／取消食物業牌照」的數目。食環署表示，暫時吊銷和取消牌照的詳情會在牌照管理資訊系統記錄，並會分享至環境衛生統計資料系統，供在管制人員報告中匯報。審計署留意到在 2018 至 2022 年期間牌照管理資訊系統內和環境衛生統計資料系統內的相關記錄存有差異（介乎 8% 至 26% 不等），而沒有記錄在環境衛生統計資料系統的個案亦在管制人員報告中漏報（第 2.59 段）。

無牌食物業處所的規管工作

12. **需要檢視識別無牌食物業處所的做法** 根據條例，任何人如未領有由食環署批出的牌照／許可證，不得經營食物業（下文「無牌食物業處所」一詞亦指沒有許可證經營的食物業處所；而在提及有關無牌食物業處所事宜時，「牌照」一詞亦指「許可證」）。食環署表示，分區環境衛生辦事處從多個資料來源識別無牌食物業處所，例如區域牌照辦事處就新食物業牌照和網上受限制食物售賣許可證申請的轉介，以及市民的投訴。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處的記錄，留意到大部分無牌食物業處所都是經區域牌照辦事處轉介而識別出來。在 2023 年 9 月，審計署採用以風險為本的方法，揀選了 35 個經營了最少一年的食物業處所，發現截至 2023 年 10 月，雖然牌照管理資訊系統的記錄顯示該 35 個食物業處所中有 13 個（37%）屬無牌，但其中 9 個並未列入分區環境衛生辦事處備存的名單，以採取跟進行動（第 3.2、3.4 及 3.5 段）。

13. **需要確保所有分區環境衛生辦事處採用一致的基準擬備地區行動計劃及把數據輸入環境衛生統計資料系統** 食環署表示，地區行動計劃是區內所有已識別為活躍經營的無牌食物業處所（即食環署曾對其採取檢控行動的無牌食物業處所）的完整名單。環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所總數必須與地區行動計劃所載的總數相符。審計署留意到 3 個分區環境衛生辦事處於 2022 年 1 月至 2023 年 6 月期間在地區行動計劃與環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目存有差異。此外，有 2 個分區環境衛生辦事處把區域牌照辦事處轉介的所有個案（不限於已識別為活躍經營的個案）列入其擬備的地區行動計劃和環境衛生統計資料系統，但其餘 1 個分區環境衛生辦事處並沒有採取這個做法（第 3.9 及 3.10 段）。

14. **需要備存正受監察的無牌食物業處所名單** 處所一經識別為無牌食物業處所，不論是否活躍經營（例如正在申領食物業牌照／許可證而食環署未曾對其採取檢控行動的處所），分區環境衛生辦事處均會對其進行每周巡查。雖然活躍經營的

摘要

無牌食物業處所須列入地區行動計劃，但食環署的指引並沒有要求分區環境衛生辦事處備存區內正受監察的無牌食物業處所的完整名單（例如供每周巡查之用）（第 3.14 段）。

15. **在環境衛生統計資料系統匯報無牌食物業處所資料方面有可予改善之處** 分區環境衛生辦事處根據不同來源的資料（例如檢控和即時拘捕行動的記錄）把關於無牌食物業處所的數據輸入環境衛生統計資料系統。然而，3 個分區環境衛生辦事處均無法提供相關證明文件，供審計署審查。審計署亦發現，其中 2 個分區環境衛生辦事處在 2022 年 1 月至 2023 年 4 月期間擬備的 3 份環境衛生統計資料系統報告中，兩區均有 3 個無牌食物業處所在相關曆月沒有營運，卻被錯誤歸類為「營運中」（第 3.16 段）。

16. **需要確保適時進行巡查** 食環署表示，分區環境衛生辦事處須就區域牌照辦事處的轉介（見第 12 段），在轉介日期起計的指定時限內進行首次巡查，而處所一經識別為無牌食物業處所，須對其進行每周巡查，另亦須記錄不符合巡查規定的原因。審計署揀選了在 2021 年 1 月至 2023 年 4 月期間識別的 30 宗無牌食物業處所個案（全部由區域牌照辦事處轉介）作審查，發現在 9 宗（30%）個案中，有關分區環境衛生辦事處沒有在指定時限內進行首次巡查（相隔的時間最長為轉介日期起計 17 天）。此外，在 2021 年 1 月至 2023 年 8 月期間進行的 1 190 次巡查中，有 26 次巡查與上次巡查相隔超過 1 周（介乎 12 至 70 天不等，平均為 24 天）。上述個案不符合巡查規定的原因均沒有記錄（第 3.19 及 3.20 段）。

17. **需要確保使用和查核公事記事冊的規定得以遵守** 根據食環署的指引，衛生督察須在公事記事冊記錄所有巡查的詳細資料，而高級衛生督察須每月抽查公事記事冊，並於查核後在記事冊上簽署作實。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處的衛生督察在 2022 年使用的所有公事記事冊，留意到若干衛生督察在某些應有進行巡查的月份沒有使用公事記事冊。此外，並沒有證據顯示若干高級衛生督察曾在某些月份查核公事記事冊（第 3.22 及 3.24 段）。

18. **需要確保使用和查核標準巡查表格** 根據食環署的指引，衛生督察須使用標準巡查表格，記錄巡查的重要資料，而每次巡查應使用獨立的巡查表格，巡查表格亦須適時提交予高級衛生督察查核。審計署揀選了在 2021 年 1 月至 2023 年 4 月期間識別的 30 宗無牌食物業處所個案，並審查了 2021 年 1 月至 2023 年 8 月期間進行的 1 190 次巡查的相關記錄。審計署留意到有 80 次（7%）巡查沒有使用標準巡查表格，有 353 次（30%）巡查沒有使用獨立的巡查表格，以及高級衛生督察需時

摘要

甚久才完成查核巡查表格 (表格擬備日期與簽署日期相距 0 至 253 天不等)(第 3.25 及 3.26 段)。

19. **執行即時拘捕行動有可予改善之處** 審計署審查了由分區環境衛生辦事處就即時拘捕行動 (即進行掃蕩以拘捕經營無牌食物業處所的人士) 擬備的記錄，留意到：

- (a) 即時拘捕行動的平均成功率 (即被捕人數佔採取即時拘捕行動次數的百分比) 由 2018 年的 50% 下降至 2022 年的 35%。此外，19 個分區環境衛生辦事處的成功率各有差異。在 2022 年，6 個分區環境衛生辦事處的成功率為 0% (每個分區環境衛生辦事處採取 2 至 42 次即時拘捕行動)，另有 6 個分區環境衛生辦事處的成功率則為 100% (每個分區環境衛生辦事處採取 1 至 12 次即時拘捕行動)；及
- (b) 食環署在其指引訂明把無牌食物業處所列入即時拘捕行動目標名單的準則。在 3 個分區環境衛生辦事處於 2023 年 1 月至 4 月期間擬備的地區行動計劃所列的其中 25 個無牌食物業處所中，有 12 個無牌食物業處所符合最少一項相關準則，卻未被列入該名單；另外，未有對其中 7 個無牌食物業處所採取即時拘捕行動的理據亦沒有記錄在案 (第 3.29 及 3.31 段)。

其他相關事宜

20. **需要持續檢視規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃的推行情況** 為改善後巷的環境衛生和處理鼠患，食環署在 2022 年 11 月推出試驗計劃，容許持牌／持證食物業處所在符合特定條件下，於其相連後巷擺放大型垃圾桶，妥善地短暫存放垃圾以待清潔人員收集。截至 2023 年 6 月，計劃涵蓋了 18 個分區環境衛生辦事處 (離島區除外) 轄下 26 條後巷。審計署留意到：(a) 18 個分區環境衛生辦事處納入計劃的目標後巷數目不一 (即 16 個分區環境衛生辦事處各納入了 1 條後巷，1 個分區環境衛生辦事處納入了 4 條後巷，餘下 1 個分區環境衛生辦事處納入了 6 條後巷)；(b) 該 26 條後巷毗鄰而營運中的持牌／持證食物業處所中，有 73% 參與了計劃 (每條後巷的參與率介乎 18% 至 100% 不等)；及 (c) 審計署於 2023 年 8 月到當中的 8 條後巷實地視察，發現有違反計劃規則的情況 (例如廢物放在垃圾桶外)(第 4.3、4.4 及 4.7 段)。

摘要

21. **需要持續檢視應對寵物進入食物業處所的措施** 《食物業規例》(第132X章)禁止食物室內有活的禽鳥或活的動物存在，亦禁止狗隻在食物業處所內出現。審計署留意到：(a) 寵物友善餐廳數目有所增加；(b) 在2018至2023年(截至6月)期間關於攜帶狗隻進入食物業處所的投訴數目有所增加；(c) 就審計署審查的12間寵物友善餐廳(社交媒體網絡上有資料顯示有狗隻在有關處所內出現)，雖然分區環境衛生辦事處於2023年1月至6月期間的巡查報告均無匯報有寵物出現(全部巡查均在平日辦公時間內進行)，但審計署於2023年9月的一個週末到該12間餐廳的其中3間進行實地視察，發現2間餐廳內有狗隻出現；及(d) 雖然內地／海外國家的部分城市的法例普遍禁止狗隻在食物業處所出現，但如符合特定條件或以特定食物業牌照類別經營，則可有限度地容許狗隻進入(第4.9及4.10段)。

22. **備存檢控記錄** 食環署會安排向違反公眾衛生法例的相關食物業經營者發出傳票。該署使用名為「傳票處理追查」的電腦系統(即傳票追查系統)記錄就食物業處所等對象所採取的檢控行動(第4.15段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要確保在傳票追查系統中記錄非檢控個案的所需資料** 根據食環署的指引，如個案不會進行檢控(即非檢控個案)，相關人員須在傳票追查系統中記錄原因、批核日期和批核人員。審計署留意到2018至2022年期間，在417宗非檢控個案中，有254宗(61%)個案的原因、批核日期和批核人員沒有在傳票追查系統中記錄(第4.17段)；
- (b) **需要確保傳票追查系統記錄準確無誤** 審計署留意到有3宗個案因超過檢控時限(即超過向法院提出告發的6個月時限)而沒有進行檢控。食環署在2023年8月和9月告知審計署，其中1宗個案的負責人員誤把沒有進行檢控的原因記錄為超過檢控時限，而其餘2宗個案的負責人員在傳票追查系統中記錄了錯誤的違例日期，導致系統顯示的檢控時限日期出錯。當個案轉交予其他人員以申請傳票時，才發現檢控時限已過(第4.19段)；及
- (c) **需要就管制人員報告所匯報的檢控數字備存妥善的證明文件** 食環署在其管制人員報告中匯報持牌和無牌食物業處所的檢控數字，作為指標。該署表示，每年管制人員報告所匯報的數字，均依據傳票追查系統所建立的檢控記錄數字而編製。審計署分析了傳票追查系統所建立的檢控記錄(根據記錄所載的牌照號碼)，以及2018至2022年管制人員報告所匯報的檢控數字，發現兩者存有差異。食環署在2023年8月和9月告知審計署，並沒有備存有關管制人員報告所匯報檢控數字的證明文件，另亦表示由於牌照號碼並非必須輸入傳票追查系統的資料，

摘要

因此以傳票追查系統所記錄的牌照號碼來劃分持牌或無牌食物業處所，會導致出現有關差異 (第 4.20 及 4.21 段)。

23. **推行牌照管理資訊系統提升項目** 為了改善牌照管理資訊系統，食環署推行了兩個提升該系統的項目，其中一個旨在提高食物業發牌程序的運作效率 (即第 2 期牌照管理資訊系統)，另一個旨在提供電子平台，以利便該署執行對持牌／持證食物業處所的規管工作 (即第 3 期牌照管理資訊系統)(第 1.15、4.33 及 4.35 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要從第 2 期牌照管理資訊系統項目汲取經驗** 在參考於 2019 年 6 月通過的食環署第 2 期牌照管理資訊系統項目管理計劃後，審計署留意到第 2 期牌照管理資訊系統在各開發階段均出現延遲 (介乎 14 至 28 個月不等)。食環署在 2023 年 8 月和 9 月告知審計署，延遲的主要原因是 2020 至 2022 年期間爆發 2019 冠狀病毒病疫情。部分項目團隊成員及相關的食環署人員被調派支援其他抗疫項目 (例如防疫抗疫基金) 及第 3 期牌照管理資訊系統的規劃工作 (第 4.33 及 4.34 段)；及
- (b) **需要密切監察第 3 期牌照管理資訊系統項目的推行情況** 第 3 期牌照管理資訊系統項目計劃於 2020–21 年度第二季展開，項目預算開支為 980 萬元。審計署留意到，食環署第 3 期牌照管理資訊系統項目督導委員會於 2023 年 6 月通過項目管理計劃，項目的預算開支修訂為 1,810 萬元。食環署在 2023 年 8 月告知審計署，項目延遲展開是由於 2019 冠狀病毒病疫情爆發 (見上文第 (a) 項)，而開發項目的預算開支增加是由於要求有所修訂 (例如採取經修訂的推行方法，即外判電子巡查功能的開發工作)(第 4.36 段)。

摘要

審計署的建議

24. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議食物環境衛生署署長應：

持牌和持證食物業處所的規管工作

- (a) 採取措施，確保按照食環署的指引適時和妥善地根據風險分類巡查制度對持牌食物業處所進行年度評估和更新其風險程度分類 (第 2.31(a) 段)；
- (b) 採取措施，確保按照食環署的指引所指定的時限和頻次，對持牌／持證食物業處所進行首次和日常巡查，並改善食環署就日常巡查不果的情況所訂的指引 (第 2.31(c) 及 (f) 段)；
- (c) 採取措施，確保按照食環署的指引所指定的時限和頻次，對從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所進行首次和定期網上試購限制出售食物，以及督導檢查 (第 2.31(d) 段)；
- (d) 考慮檢視查找持牌食物業處所經營無牌食物業 (例如工廠食堂或食物製造廠經營食肆) 的措施，並採取適當的跟進行動 (第 2.31(i) 段)；
- (e) 理順就巡查食物業處所時發現的重大或嚴重違規事項採取跟進行動的時限 (第 2.31(j) 段)；
- (f) 檢視根據違例記分制暫時吊銷和取消食物業牌照的機制，以期加強阻嚇作用，特別是對於重複違例者 (第 2.46(d) 段)；
- (g) 編制管理資料以檢視警告信制度的實施情況，以期找出可予改善之處 (第 2.46(e) 段)；
- (h) 採取措施，確保分區環境衛生辦事處按食環署的指引備存每月巡查食物業處所的記錄 (第 2.64(a) 段)；
- (i) 考慮檢視巡查持牌食物業處所服務承諾的匯報基礎，並採取措施，確保匯報服務承諾達標情況時資料準確和完整 (第 2.64(b) 及 (c) 段)；
- (j) 採取措施，確保在食環署的管制人員報告中匯報的暫時吊銷／取消的食物業牌照數目準確和完整 (第 2.64(e) 段)；

摘要

無牌食物業處所的規管工作

- (k) 考慮檢視食環署識別無牌食物業處所的做法，並採取適當的跟進行動 (第 3.7(a) 段)；
- (l) 採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處採用一致的基準擬備地區行動計劃及把數據輸入環境衛生統計資料系統 (第 3.17(a) 段)；
- (m) 考慮要求分區環境衛生辦事處備存區內正受監察的無牌食物業處所的完整名單，以方便監察、加強監察能力和進行資源規劃 (第 3.17(c) 段)；
- (n) 就輸入環境衛生統計資料系統的數據備存相關證明文件，以便查核；並採取措施，確保在該系統匯報的無牌食物業處所分類和資料，均準確無誤 (第 3.17(e) 段)；
- (o) 採取措施，確保按照所訂時限／頻次巡查無牌食物業處所，並按照要求記錄不符合規定的原因 (第 3.27(a) 段)；
- (p) 採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處的衛生督察和高級衛生督察遵守食環署指引就使用及查核公事記事冊所訂的規定 (第 3.27(c) 及 (d) 段)；
- (q) 採取措施，確保衛生督察按規定妥為使用標準巡查表格記錄巡查無牌食物業處所的詳細資料，並適時提交巡查表格，另確保高級衛生督察適時查核有關表格 (第 3.27(e) 段)；
- (r) 檢視不同分區環境衛生辦事處採取即時拘捕行動的做法，以改善有關行動的安排 (第 3.36(a) 段)；
- (s) 採取措施，確保按照食環署指引採取即時拘捕行動，以及把未有採取即時拘捕行動的理據記錄在案 (第 3.36(d) 段)；

其他相關事宜

- (t) 持續檢視規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃的推行情況，並按情況採取措施改善計劃；及加強監察試驗計劃的合規情況，並按情況採取執法行動 (第 4.13(a) 及 (b) 段)；
- (u) 加強宣傳關於寵物進入食物業處所的法律限制和提高市民的意識、檢視巡查寵物友善餐廳的做法，以及持續檢視是否需要檢討關於寵物進入食物業處所的法例 (第 4.13(c) 至 (e) 段)；

摘要

- (v) 採取措施，確保按照食環署指引把個案不作檢控的原因和批核詳情記錄在傳票追查系統 (第 4.22(b) 段)；
- (w) 採取措施，確保傳票追查系統記錄準確無誤，尤其是違例日期，以避免再出現類似的檢控時限已過的情況 (第 4.22(d) 段)；
- (x) 採取措施，確保就管制人員報告所匯報的檢控數字備存證明文件 (第 4.22(e) 段)；
- (y) 密切監察第 3 期牌照管理資訊系統項目的推行情況 (第 4.37(a) 段)；
及
- (z) 日後推行其他資訊科技項目時，汲取牌照管理資訊系統項目的經驗 (第 4.37(b) 段)。

政府的回應

25. 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 食物環境衛生署（食環署）負責保障公眾健康，其中一項主要職能是向食物業處所發牌和作出規管。食環署是食物業處所的發牌當局，根據《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）及其附屬法例（註 1）（除非另有訂明，下文統稱為「條例」），透過其發牌制度、巡查和執法行動進行規管，確保食物業處所的持牌人遵守持牌條件，並遵行條例有關食物安全和環境衛生的條文。

食物業牌照和許可證

1.3 **食物業牌照** 條例訂明，作食物業處所（註 2）用途的處所必須持有牌照方可經營食物業。食物業處所必須符合法例訂明的安全及衛生標準，並遵辦政府租契的條件、法定圖則的規限和相關發牌條件，才會獲發牌照。需要持牌經營的食物業處所分為下列各類：

- (a) 涉及出售膳食或非瓶裝不含酒精飲品（涼茶除外）以供在處所內進食或飲用的食肆，當中可再細分為：
 - (i) 可以任何烹調方法配製食物的普通食肆；
 - (ii) 只准以簡單烹調方法（例如焗、燉、蒸、燜、煎）配製食物的小食食肆；及
 - (iii) 在船隻上經營食肆業務的水上食肆；
- (b) 涉及烘製麵包及其他烘焙食品以供出售的烘製麵包餅食店；
- (c) 涉及在任何倉庫以冷藏方式貯存食品的凍房；

註 1：《公眾衛生及市政條例》附屬法例的例子有《食物業規例》（第 132X 章）、《冰凍甜點規例》（第 132AC 章）、《奶業規例》（第 132AQ 章）和《食物內防腐劑規例》（第 132BD 章）。

註 2：根據《食物業規例》，食物業處所指有人在其內或從其內經營食物業的處所。

- (d) 涉及出售或供應膳食或非瓶裝不含酒精飲品(涼茶除外)，供受僱於該工廠大廈內任何工廠的人在其處所內進食或飲用的工廠食堂；
- (e) 涉及配製食物出售供人在該處所以外地方進食或飲用的食物製造廠，例如製造罐裝／瓶裝的食品或飲品，或經營外賣食物店；
- (f) 涉及在舉行公開活動(例如展覽或演唱會)期間以臨時攤位／小食亭形式短期經營，翻熱／烹調和出售已預製的食物供在處所以外地方進食的臨時食物製造廠；
- (g) 涉及出售新鮮、冷凍或冷藏牛肉、羊肉、豬肉、爬蟲、魚或家禽的新鮮糧食店；
- (h) 涉及製造任何冰凍甜點(例如軟雪糕)的冰凍甜點製造廠；
- (i) 涉及加工處理或再造奶類或任何奶類飲品的奶品廠；
- (j) 涉及以零售形式出售燒味或滷味的燒味及滷味店；及
- (k) 涵蓋出售多種簡單或即食而不涉及複雜配製過程的指定類別食物(例如咖啡／茶、三文治和冰凍甜點)和配製該等食物以供出售的綜合食物店。

《食物業規例》訂明，臨時食物製造廠(見上文(f)項)的牌照有效期為7天或以下，其餘類別的食物業正式牌照有效期則為12個月。

1.4 **暫准食物業牌照** 為方便食物業盡早開業，食環署設有暫准牌照制度，向已符合各項基本規定，包括衛生、通風設施、樓宇安全和消防安全規定的處所簽發暫准食物業牌照。暫准食物業牌照的有效期為6個月，在這段期間，持牌人須履行所有尚未完全遵辦的規定，以獲發正式牌照。

1.5 **受限制食物售賣許可證** 食環署簽發許可證，供售賣《食物業規例》所訂的限制出售食物(包括網上售賣——註3)。限制出售食物的例子包括非瓶裝飲料、冰凍甜點、奶類及奶類飲品、壽司及刺身，和以售賣機售賣的食物。受限制食物售賣許可證的有效期為12個月。

註3：網上受限制食物售賣許可證讓從認可供應商取得食物的經營者通過互聯網售賣限制出售食物(例如預先包裝的新鮮、冷凍、冷藏或深度冷藏肉類或魚類等)，惟經營者不可在業務處所處理(例如切割、切片、包裝或包裹等)或貯存該等供作出售的食物。領有指定食物業牌照或許可證的食物業處所，如同時透過網上銷售獲准售賣的食物，經營者必須遵守相關持牌條件，而無須為獲准售賣的食物另行申領網上受限制食物售賣許可證。

1.6 **續期和轉讓** 持牌人和持證人在符合特定條件下（例如已遵辦食肆牌照和工廠食堂牌照的消防安全規定），可向食環署申請把牌照和許可證續期和轉讓。

1.7 截至 2023 年 3 月 31 日，有效食物業牌照有 34 640 個，有效受限制食物售賣許可證有 11 071 個。表一和表二分別顯示 2018 至 2022 年期間截至 12 月 31 日的有效食物業牌照和受限制食物售賣許可證數目。

表一

有效食物業牌照數目
(截至 12 月 31 日)

牌照	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
	(數目)				
正式牌照 (註 1)					
普通食肆	11 173	11 448	11 799	12 037	12 630
小食食肆	3 820	3 927	4 059	4 106	4 280
水上食肆	5	5	5	5	6
食物製造廠	7 671	8 275	8 898	9 668	10 666
新鮮糧食店	2 468	2 557	2 717	2 984	3 243
烘製麵包餅食店	578	575	573	546	529
工廠食堂	479	481	489	487	485
冰凍甜點製造廠	490	504	514	482	457
燒味及滷味店	356	366	384	403	429
凍房	57	63	65	68	79
奶品廠	8	8	8	8	8
綜合食物店	3	3	3	2	2
小計	27 108	28 212	29 514	30 796	32 814
暫准牌照 (註 2)					
總計	29 031	30 117	31 230	33 011	34 615

資料來源：食環署的記錄

註 1：有關數字不包括臨時食物製造廠牌照 (見第 1.3(f) 段) 的數目。食環署表示，此類牌照的有效期為 7 天或以下，因此有效牌照的數目在年內變動頗大，截至 12 月 31 日的數字不能代表全年的整體情況。

註 2：所簽發的暫准牌照多數涉及普通食肆、小食食肆、食物製造廠和新鮮糧食店。

表二

有效受限制食物售賣許可證數目
(截至 12 月 31 日)

許可證	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
	(數目)				
冰凍甜點	2 638	2 656	2 752	3 097	3 244
奶類／奶類飲品	2 017	2 045	2 066	2 295	2 468
網上受限制食物售賣	395	422	804	1 632	1 901
非瓶裝飲料	640	634	662	759	862
切開的水果	782	798	795	813	808
以售賣機售賣的食物	102	205	356	388	417
涼茶	402	417	411	422	413
介貝類水產動物 (包括大閘蟹)／活魚	311	314	321	369	438
壽司／刺身	318	286	297	306	313
其他 (註)	347	88	95	119	146
總計	7 952	7 865	8 559	10 200	11 010

資料來源：食環署的記錄

註：其他類別的受限制食物售賣許可證包括供售賣不經烹煮而食用的蠔和肉類的許可證。

1.8 **設置露天座位許可** 露天座位指任何用作經營戶外進餐業務的露天地方，有關地方可位於政府土地上或私人物業內。露天地方亦包括建築物的平台、建築物的後院／天井（其內沒有會影響露天座位衛生情況的廢水管／污水管或沙井）及在伸建物之下或其局部遮蓋的地方。食肆持牌人／牌照申請人如欲把食肆處所外面的露天地方供人作戶外進餐用途，須取得食環署許可。設置露天座位許可的有效期與相關食肆牌照的有效期相同。截至 2023 年 3 月 31 日，有效設置露天座位許可有 403 個。

1.9 《食物業規例》訂明，持牌人須在有關食物業處所入口附近的顯眼處展示食物業牌照（牌照樣本見圖一）。為了方便市民查對個別處所是否領有食物業牌照／

引言

許可證，食環署在其網站發布持有食物業牌照／許可證的處所名單，供公眾查閱，同時亦規定持牌人展示告示，以示處所已領有牌照（告示樣本見圖二）。

圖一

食物業牌照樣本

The image shows a formal licence document. At the top, it features the logo of the Food and Environmental Hygiene Department and the text '食物環境衛生署' and 'Food and Environmental Hygiene Department'. Below this, it references the 'Public Health and Municipal Services Ordinance (Cap. 132)' and '普通食肆牌照' (General Restaurant Licence). The licence number is 'F77115'. It includes fields for '牌照/許可證號碼' (Licence/Permit No.) and '費項收訖' (Fee Received) with the amount '\$4,410.00'. The document is signed by the Director of Food and Environmental Hygiene on 27/09/2023.

圖二

持牌食物業處所
展示的告示樣本

The image shows a public notice sign for a '持牌普通食肆' (Licensed General Restaurant). The sign is orange and white. It prominently displays '持牌普通食肆' and 'LICENSED GENERAL RESTAURANT'. It includes fields for '店號及地址' (Shop Sign & Address) and '牌照屆滿日期' (Licence Expiry Date). There is a section for '特別批簽 Special Endorsement' with three circular icons representing different food types: '刺身' (Sashimi), '明火燒臘及燒味' (BBQ), and '壽司' (Sushi). The sign is issued by the Food and Environmental Hygiene Department.

資料來源：食環署的記錄

資料來源：食環署的記錄

負責部別／科別

1.10 食環署的環境衛生部 食環署的食物業處所發牌及規管工作歸於「環境衛生及有關服務」綱領之下（註4）。2022–23年度，職責包括食物業處所的發牌及規管工作的食環署辦事處開支約為4.97億元（註5），而從簽發食物業牌照和許可證所

註4：「環境衛生及有關服務」綱領下的其他工作包括提供公眾潔淨服務、處理酒牌申請並為酒牌局提供行政支援、管理火葬及土葬設施、規管私營骨灰安置所、消滅因冷氣機滴水及樓宇滲水造成的環境衛生滋擾，以及清理違例棄置垃圾黑點。

註5：2022-23年度，「環境衛生及有關服務」綱領的開支約為66億元。食環署表示，2022-23年度約4.97億元的開支也包括了相關辦事處其他環境衛生服務的開支。食環署並無備存只涉及食物業處所發牌及規管工作的開支分項數字。

得的收入約為 500 萬元 (註 6)。環境衛生部負責策劃和督導環境衛生服務，包括食物業處所的發牌及規管工作，轄下有 5 個科別：

- (a) 總部科——負責制定有關環境衛生服務、發牌、街市及小販管理的部門政策及指引、處理上訴委員會收到的覆檢申請，以及其他特別職務；
- (b) 3 個行動科——分別負責港島及離島、九龍、新界的分區環境衛生行動，以及其他職務。各行動科轄下設有：
 - (i) 1 個區域牌照辦事處，主要負責處理新食物業牌照和網上受限制食物售賣許可證的申請，以及食物業牌照／許可證的簽發和收取相關費用；及
 - (ii) 數個分區環境衛生辦事處，主要負責巡查持牌和無牌食物業處所和執行條例，以及處理網上受限制食物售賣許可證以外的受限制食物售賣許可證的申請和食物業牌照／許可證的續期和轉讓申請。

截至 2023 年 3 月 31 日，3 個行動科轄下共有 3 個區域牌照辦事處和 19 個分區環境衛生辦事處；及

- (c) 環境衛生行政科——負責為環境衛生部提供行政支援。

截至 2023 年 3 月 31 日的食環署組織架構圖摘錄載於附錄 A。

處理食物業牌照和許可證申請

1.11 食環署表示，向食物業處所發牌旨在確保處所適合作經營食物業用途，並保障公眾衛生與食物安全，同時確保顧客安全。食物業處所必須符合特定先決條件，包括衛生規定、政府租契的條件、法定圖則的規限，以及關於通風設施、樓宇安全、消防安全和氣體安全等方面的特定條件，食環署才會向其發牌。食環署會將食物業牌照申請轉介予其他相關政府決策局／部門以徵詢意見，包括徵詢屋宇署有關樓宇安全方面的意見、消防處有關消防安全和通風系統圖則規定方面的意見，

註 6：食物業牌照／許可證的批出或續期費用並不劃一，視乎牌照／許可證的類別及／或處所大小而定。舉例而言，截至 2023 年 3 月 31 日，面積不超過 100 平方米的普通食肆的正式牌照批出或續期費用為 2,520 元，而面積超過 5 000 平方米的普通食肆的相關牌照費用則為 125,840 元。在 2022-23 年度，政府為了緩解飲食業界在 2019 冠狀病毒病疫情下面對的經營壓力，豁免收取所有類別食物業牌照和許可證的費用 (臨時食物製造廠牌照費用和轉讓牌照的更改費用等行政費用／收費除外)。

引言

以及規劃署有關處所是否符合法定圖則規限方面的意見等；如情況合適，申請亦會轉介予其他決策局／部門以徵詢意見，例如徵詢地政總署有關政府租契條件事宜的意見（註 7），以及機電工程署有關電力或氣體裝置事宜的意見等。在 2022 年，食環署收到 10 227 宗新食物業牌照和許可證申請。

食物業處所的規管工作

1.12 **巡查持牌／持證食物業處所** 食環署定期巡查持牌／持證食物業處所，以確保持牌人／持證人遵守發牌及持牌條件，以及法例要求。在巡查時，食環署會檢查食物業處所的衛生情況和食物安全管理措施的不同範疇（例如在食物、設備、食物處理人員的個人衛生、處所的潔淨狀況、防治鼠蟲和廢物處理等方面）。2022 年，食環署對持牌／持證食物業處所進行了 197 778 次巡查。

1.13 **違例記分制和警告信制度** 食環署就持牌／持證食物業處所推行違例記分制，持牌人／持證人如因觸犯條例中有關食物安全和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（視乎違例事項的性質和嚴重程度而定）。一旦累積到足夠的分數，有關牌照／許可證可被暫時吊銷或取消。此外，食環署亦推行警告信制度，可向違反發牌或持牌條件的食物業處所發出口頭和書面警告。一旦累積到足夠數目的警告信及／或違反發牌或持牌條件的情況持續，有關牌照／許可證可被取消。2022 年，食環署對持牌／持證食物業處所作出了 3 152 宗檢控，而 84 個食物業牌照被暫時吊銷或取消。

1.14 **無牌食物業處所** 食環署負責巡查無牌食物業處所和對其採取執法行動。如發現懷疑有人經營無牌食物業處所，食環署便會巡查有關處所，並根據條例採取檢控行動。2022 年，食環署對無牌食物業處所進行了 49 790 次巡查和作出了 4 013 宗檢控（包括就經營無牌食物業活動作出 3 775 宗檢控和就其他如食物業處所不潔和在後巷清洗器具等違例事項作出 238 宗檢控）。

運用資訊科技

1.15 食環署主要運用兩套資訊科技系統來支援食物業處所發牌和規管工作：

註 7：食環署表示，如處所位於私人建築物內，食物業牌照／許可證申請人須提交符合政府租契條件聲明書。如有需要（例如工廠食堂牌照的申請），食環署會轉介申請予地政總署以徵詢意見。

- (a) **牌照管理資訊系統** 牌照管理資訊系統於 2006 年推出，以便利處理申請和管理所簽發的食物業牌照／許可證，以及編製統計報告作管理用途。舉例而言，該系統能記錄牌照／許可證申請的詳細資料（例如申請人姓名和營業地址）、監察申請進度（例如進行視察的日期），並備存所簽發牌照／許可證的資料（例如持牌人／持證人的個人資料和牌照／許可證的屆滿日期）。為了改善該系統，食環署推行了下列提升牌照管理資訊系統的項目（註 8）：
- (i) **第 2 期牌照管理資訊系統** 食環署表示，第 2 期牌照管理資訊系統將會提升該署食物業發牌過程的運作效率（例如簡化工作流程、減少紙本檔案往來、改善網上提交申請和追蹤申請的程序以便監察處理申請的工作等）。項目於 2023 年 5 月推行，截至 2023 年 3 月 31 日項目開支約為 840 萬元；及
- (ii) **第 3 期牌照管理資訊系統** 食環署表示，第 3 期牌照管理資訊系統將提供電子平台，以便利處理各項與持牌食物業處所有關的規管工作（例如備存巡查記錄和判斷進行巡查的風險水平）。第 3 期牌照管理資訊系統預計於 2025 年推出，截至 2023 年 6 月，項目預算為 1,810 萬元；及
- (b) **網上查詢牌照申請進度系統** 食環署於 2008 年推出網上查詢牌照申請進度系統，用作便利食物業牌照申請人透過互聯網查詢其申請進度。

審查工作

1.16 2023 年 5 月，審計署就食物業處所的發牌和規管工作展開審查。是項審查工作的結果分載於下列兩份審計報告書中：

- (a) 「食物業處所的規管工作」（本審計報告書的主題）；及
- (b) 「食物業處所的發牌工作」（《審計署署長第八十一號報告書》第 2 章）。

1.17 本審計報告書集中於下列範疇：

- (a) 持牌和持證食物業處所的規管工作（第 2 部分）；

註 8：項目由基本工程儲備基金總目 710 電腦化計劃分目 A007GX（整體撥款）——新行政工作電腦系統項下撥款支付。政府資訊科技總監可批核整體撥款項下的項目開支（低於 2,000 萬元）。

引言

- (b) 無牌食物業處所的規管工作 (第 3 部分)；及
- (c) 其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.18 環境及生態局局長感謝審計署就食環署的食物業處所規管工作進行全面審查。他同意審計署的建議，並表示會在政策上督導和監督食環署的跟進工作，尤其在善用資訊科技，程序檢討和服務表現管理方面，為食物安全、環境衛生和公眾衛生提供更佳保障。

1.19 食物環境衛生署署長感謝審計署就食環署的食物業處所規管和其他相關事宜的工作進行審查。她表示：

- (a) 隨著食物業牌照的數目上升，加上業界的做法逐漸演變，食環署明白必須盡力善用資源，以履行其規管職能。過去數年，食環署調動了相當資源來履行與 2019 冠狀病毒病疫情相關的職務，例如對食物業處所執行抗疫相關規例、處理多輪防疫抗疫基金的申請等，難免會影響到食環署規管職能中個別環節的表現；
- (b) 隨着社會復常，食環署認為時機合適，可檢視與食物業處所規管相關的各種流程、程序和指引等，並作出改善，確保規管工作能迎合社會持續改變的需要。食環署進行檢討時，會把審計署的建議全面納入考量。食環署尤其會檢視其各項指引和時限，令其更切合實際情況，並利便各方符合規定；及
- (c) 食環署一直推行多項與資訊和科技相關的措施，尤其是持續提升牌照管理資訊系統，以改善食環署的運作和個案監察工作。未來的牌照管理資訊系統預計能提供多項功能，包括加強數據處理和備存、就須進行的行動向負責人員發出提示，並能製備管理報告，以供監察和分析用途。

鳴謝

1.20 在審查工作期間，食環署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：持牌和持證食物業處所的規管工作

- 2.1 本部分探討持牌和持證食物業處所的規管工作，審查工作集中於下列範疇：
- (a) 巡查食物業處所 (第 2.2 至 2.32 段)；
 - (b) 違例記分制和警告信制度 (第 2.33 至 2.47 段)；
 - (c) 暫時吊銷牌照和取消牌照 (第 2.48 至 2.55 段)；及
 - (d) 服務表現匯報 (第 2.56 至 2.65 段)。

巡查食物業處所

- 2.2 食環署對持牌／持證食物業處所進行各類巡查，包括：
- (a) **日常巡查** 衛生督察定期巡查持牌／持證食物業處所，以確保持牌人／持證人遵守發牌及持牌條件，以及法例要求；
 - (b) **督導巡查** 分區環境衛生總監、衛生總督察和高級衛生督察會進行區內巡查 (即其轄區內)，分區環境衛生總監亦會進行跨區巡查 (即其轄區以外地區)，以查核之前一次巡查人員的表現；及
 - (c) **其他種類的巡查** 食環署亦進行其他種類的巡查，例如牌照執法巡查 (例如暫時吊銷和取消食物業牌照)、專題突擊行動 (例如有關食物業非法擴展營業範圍)，以及就食物安全和環境衛生投訴進行的巡查。

表三顯示在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間巡查持牌／持證食物業處所次數。

表三

巡查持牌／持證食物業處所次數
(2018年1月至2023年6月)

年份	巡查次數
2018	202 009
2019	192 534
2020	207 149
2021	206 238
2022	197 778
2023 (截至6月)	104 746

資料來源：食環署的記錄

2.3 **日常巡查頻次** 食環署對持牌／持證食物業處所進行日常巡查的頻次如下：

(a) **持牌食物業處所** 對持牌食物業處所的巡查頻次如下：

- (i) 食環署採用按風險程度分類巡查制度 (風險分類巡查制度) 巡查持牌食物業處所 (售賣活家禽的新鮮糧食店和獲頒發 ISO 22000 證書的合資格食物業處所 (註9) 除外——見下文第(ii)及(iii)項)。根據風險分類巡查制度，巡查頻次視乎個別食物業處所的潛在風險而定。食物業處所會被劃分為低風險 (第I類)、中風險 (第II類) 和高風險 (第III類)(註10)，分別須每20星期、10星期和4星期巡查一次；
- (ii) 對於售賣活家禽的新鮮糧食店，須每星期巡查一次；及

註9：ISO 22000 是認可機構發給持牌食物業處所的證書或登記證，該食物業處所須根據國際標準化組織訂立的規定，籌劃推行並採用食物安全管理系統，其間並須維持系統運作和作出更新，為顧客提供安全的產品，亦須證明符合現行有關食物安全的法例及監管規定。

註10：食環署表示，截至2022年12月31日，食物業牌照共有34 615個，當中根據風險分類巡查制度規管的牌照佔34 440個、獲頒發ISO 22000證書的牌照佔132個，而售賣活家禽的新鮮糧食店牌照則佔43個。在這34 440個根據風險分類巡查制度規管的牌照中，有29 206個(85%)、1 539個(4%)和3 695個(11%)牌照分別被列為第I類、第II類和第III類。

(iii) 至於根據 ISO 22000 全面實施食物安全管理系統及獲頒發 ISO 22000 證書，並獲食環署批准納入經修訂巡查制度的食物業處所，須每 5 個月巡查一次；及

(b) **持證食物業處所** 對持證食物業處所的巡查頻次如下：

(i) 售賣限制出售食物 (介貝類水產動物 (大閘蟹) 和網上銷售除外——見下文第 (ii) 及 (iii) 項)，每 3 個月巡查一次；

(ii) 售賣介貝類水產動物 (大閘蟹)，每月巡查一次 (因屬季節性業務)；及

(iii) 網上銷售限制出售食物，每 6 個月巡查一次。

2.4 **巡查食堂和會社** 除持牌／持證食物業處所外，食環署亦巡查食堂 (非工廠食堂——註 11) 和設有膳食服務的會社 (註 12)。食堂和會社的巡查頻次為每 10 星期一次。食環署就食堂和會社在 2022 和 2023 年 (截至 6 月) 分別進行了 4 708 次和 2 488 次巡查。

2.5 食環署表示，現時並沒有中央檔案記錄巡查食物業處所的詳細資料 (例如日期、時間、巡查種類、食物業牌照／許可證的類別和結果)(另見第 2.56 段)。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處 (即中西區、觀塘區和沙田區——註 13) 的記錄，以檢視其運作情況，以期找出可予改善之處。

註 11：食堂 (非工廠食堂——見第 1.3(d) 段) 專供學校學生和受僱於工作場所的人使用，無須根據《食物業規例》申領食物業牌照。

註 12：民政事務總署轄下的牌照事務處負責根據《會社 (房產安全) 條例》(第 376 章) 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和消防安全規定。

註 13：審計署到訪 3 個行動科 (見第 1.10(b) 段) 各自轄下有最多有效的食物業牌照和許可證 (截至 2022 年 12 月 31 日) 的分區環境衛生辦事處 (即中西區、觀塘區和沙田區環境衛生辦事處)，以檢視其運作情況。截至 2022 年 12 月 31 日，該 3 個分區環境衛生辦事處轄下共有 7 575 個有效的食物業牌照和 2 408 個許可證。

持牌和持證食物業處所的規管工作

沒有適時或妥善地根據風險分類巡查制度對部分持牌食物業處所進行風險分類

2.6 食環署表示，根據風險分類巡查制度（見第 2.3(a)(i) 段）對持牌食物業處所進行風險分類，旨在就食物安全問題防患未然，並就巡查資源調配訂定優次。根據食環署的指引：

- (a) 食物業處所的風險類別是按照多項食物安全和衛生風險因素（例如售賣食物的類別、配製食物的方法和食物業處所的往績記錄）予以評定。每組風險因素設有特定分數，把某持牌食物業處所相關的所有個別項目得分相加，從而得出總分，用以評定特定的風險類別；
- (b) 每年 12 月須就持牌食物業處所的風險類別進行年度評估，評估結果將自翌年 1 月 1 日起生效；及
- (c) 風險類別在某些情況下應予以降級。例如持牌食物業處所因觸犯條例有關食物安全和衛生的違例事項而被定罪時，即予降級（例如從第 I 類降至第 II 類）。

2.7 **部分食物業處所的風險類別錯誤歸類** 審計署從 3 個分區環境衛生辦事處根據風險分類巡查制度規管的持牌食物業處所名單中揀選了 15 個持牌食物業處所，並審查該等持牌食物業處所相關的風險分類記錄（2022 年 1 月至 2023 年 6 月）（另見第 2.5 段註 13）。審計署留意到，有 6 個食物業處所因觸犯條例有關食物安全和衛生的違例事項而被檢控。在該 6 個食物業處所當中：

- (a) 有 1 個（17%）食物業處所在定罪後其風險類別即予降級，而餘下 5 個（83%）食物業處所的風險評級卻沒有在 2022 年相應下調（延遲介乎 6 至 11 個月不等，平均為 7 個月）；及
- (b) 就用於評定 2023 年風險類別（和相應的巡查頻次）的年度評估，在計算評分時並無按規定計及全數 6 個食物業處所的定罪記錄／適當的風險水平（見上文第 (a) 項）。因此，該 6 個食物業處所的評分計算錯誤，其中 3 個（50%）食物業處所被錯誤歸類為較低風險水平處所，每次巡查之間相隔的時間因而較長。

2.8 **沒有適時對部分食物業處所進行風險類別年度評估** 根據食環署的指引，分區環境衛生辦事處人員須在每年 12 月 31 日或之前更新及批核牌照管理資訊系統內的持牌食物業處所分數記錄。審計署審查了 2023 年的年度評估中延遲建立或批核的記錄（即在 2023 年 1 月 1 日或之後建立或批核的記錄），並留意到：

- (a) 截至 2022 年 12 月 31 日，根據風險分類巡查制度評級的食物業牌照共有 34 440 個 (見第 2.3(a)(i) 段註 10)，當中 14 611 個 (42%) 牌照的年度評估記錄在 2023 年 1 月 1 日或之後才獲批核，延遲介乎 1 天至約 7 個月不等 (平均為 22 天)；
- (b) 在 14 611 個延遲批核年度評估記錄的牌照中，有 4 221 個 (29%) 牌照的相關記錄在 2023 年 1 月 1 日或之後才由個案主任建立，以供主管批核，延遲介乎 1 天至約 7 個月不等 (平均為 41 天)；及
- (c) 食環署表示，該署會定期 (在每年 12 月和隨後的 1 月) 向個案主任及其主管發送電郵通知書，當中載列牌照管理資訊系統內尚待進行或批核的年度評估個案，以作提醒；然而，在 1 月後則沒有提供有關列表以供跟進和監察。

2.9 食環署在 2023 年 8 月和 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在分區環境衛生辦事處的實際運作中，截至翌年 1 月 1 日，相關的巡查表格、巡查組合 (註 14) 和實體檔案已經準備妥當，以供進行巡查。在翌年 1 月 1 日之前，牌照管理資訊系統內只有部分相關記錄尚未備妥或完成；及
- (b) 在開發第 3 期牌照管理資訊系統 (正在進行及預計於 2025 年推出) 時，會考慮新增一項在系統中輸入和計算得分的功能 (包括製備管理報告) (另見第 2.62(a)(i) 及 2.63 段)。

2.10 審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引適時和妥善地根據風險分類巡查制度對持牌食物業處所進行年度評估和更新其風險程度分類。

巡查食堂名單的完整程度有可予改善之處

2.11 食環署定期巡查食堂 (見第 2.4 段)，以查核處所的環境衛生狀況和經營者採取的食物衛生及安全措施。食環署表示，該署主要透過衛生督察進行的地區工作、投訴調查或食堂經營者向所屬分區環境衛生辦事處作出的匯報，以識別食堂。衛生督察隨後會作實地視察，以確定有關處所是否根據《食物業規例》作為真正的食堂運作。如是，分區環境衛生辦事處會把食堂納入當區的食堂名單以作日常巡查。

註 14：食環署表示，風險分類巡查制度下的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 至 3.5 小時內完成巡查。

持牌和持證食物業處所的規管工作

2.12 截至 2023 年 8 月，3 個分區環境衛生辦事處的食堂名單納入了 149 個食堂。審計署於 2023 年 8 月就 3 個分區環境衛生辦事處轄下地區內的學校食堂研究了傳媒的資訊，發現有 6 個食堂並未納入分區環境衛生辦事處的名單。審計署認為，為確保食堂符合衛生和食物安全標準，食環署需要探討進一步措施，以改善食堂名單的完整程度以作日常巡查。

首次巡查和試購有可予改善之處

2.13 食環署表示，分區環境衛生辦事處會對新領牌的食物業處所進行首次巡查。審計署從 3 個分區環境衛生辦事處的持牌／持證食物業處所名單中揀選了 20 個食物業處所 (包括 8 個持牌食物業處所、6 個持證食物業處所和 6 個從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所)(另見第 2.5 段註 13)，審查相關的首次巡查記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 7 月)，並留意到以下情況：

- (a) **對部分持牌食物業處所進行首次巡查有所延遲** 根據食環署的指引，就新領牌的食物業處所，如為銷售高風險即食食物 (例如魚生、壽司和自助餐食物) 的持牌食物業處所，首次巡查應在發牌後 3 個工作天內進行；至於其他類別的持牌食物業處所，則應在 5 個工作天內進行。審計署留意到，在 8 個新領牌的食物業處所中，有 3 個 (38%) 的首次巡查延遲進行 (介乎 1 至 2 個工作天)；
- (b) **未有清楚訂明對持證食物業處所進行首次巡查的時限** 審計署留意到，食環署並未就新領許可證的食物業處所的首次巡查安排訂明指引 (網上受限制食物售賣許可證 (見下文第 (c) 項) 和介貝類水產動物 (大閘蟹) 售賣許可證除外)。就 6 個新領許可證的食物業處所而言，各別的首次巡查日期差別很大 (由許可證發出日期起計 11 至 64 個工作天不等，平均為 33 個工作天)。食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示，為新領許可證的食物業處所進行首次巡查的時限，與日常巡查時限 (即 3 個月) 相同，因此首次巡查應在許可證發出後 3 個月內進行。然而，審計署留意到食環署的指引沒有清楚訂明首次巡查的時限；及
- (c) **對部分從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所進行首次巡查和試購有所延遲** 就網上銷售限制出售食物，根據食環署的指引：

- (i) 在收到區域牌照辦事處的發牌檔案後，應在指定時限（註 15）內就商店的商業登記地址進行網上查核和巡查（即首次巡查）。審計署留意到，在 6 個新領網上受限制食物售賣許可證的食物業處所中，有 4 個（67%）的首次巡查延遲進行（介乎 3 至 126 天不等，平均為 49 天）；及
- (ii) 在收到區域牌照辦事處發出關於網上受限制食物售賣許可證的通知後，應在指定時限內安排從獲准售賣限制出售食物的網站試購該等食品（即首次試購）。審計署留意到，在 6 個食物業處所中，有 3 個（50%）的首次試購延遲進行（介乎 41 至 55 天不等，平均為 46 天）。

2.14 審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引所指定的時限，對持牌／持證食物業處所進行首次巡查，以及進行首次網上試購限制出售食物。食環署亦需要改善其指引，以清楚訂明對新領許可證的食物業處所進行首次巡查的時限。

日常巡查和定期試購有可予改善之處

2.15 食環署表示，分區環境衛生辦事處會對持牌／持證食物業處所進行日常巡查和定期網上試購限制出售食物。審計署從 3 個分區環境衛生辦事處的持牌／持證食物業處所名單中揀選了 50 個食物業處所（包括 30 個持牌食物業處所、10 個持證食物業處所和 10 個從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所）（另見第 2.5 段註 13），以審查相關的工作，以期找出可予改善之處。審查結果撮述於第 2.16 至 2.23 段。

2.16 **根據風險分類巡查制度對持牌食物業處所進行的日常巡查有可予改善之處** 根據食環署的指引，在風險分類巡查制度下，持牌食物業處所被劃分為第 I 類、第 II 類及第 III 類，並分別每 20 星期、10 星期和 4 星期巡查一次（見第 2.3(a)(i) 段）。審計署審查了 30 個持牌食物業處所（見第 2.15 段）（涉及 147 次日常巡查）的巡查記錄（2022 年 1 月至 2023 年 6 月），並留意到：

- (a) 有 46 次（31%）巡查延遲進行（涉及 18 個持牌食物業處所），介乎 1 至 49 天不等（平均為 8 天）；

註 15：在擬備本審計報告書的過程中，食環署向審計署表示，披露與食物業牌照／許可證規管工作相關的部分時限，或對食環署提供服務上有負面影響。因應食環署在這方面的考量，在適用情況下，本報告書中提及相關時限時，會稱為指定時限。

持牌和持證食物業處所的規管工作

- (b) 關於 28 次 (19%) 巡查 (涉及 12 個食物業處所)，食環署人員在巡查時發現有關食物業處所沒有開門營業。如計及巡查不果的次數，在 30 個食物業處所當中，有 2 個 (7%) 的巡查次數未達規定的巡查頻次 (註 16)；否則，有 10 個 (33%) 的巡查次數會未達要求；及
- (c) 該署並無指引訂明巡查不果能否算為已進行的巡查，以及是否需要採取跟進行動 (例如對巡查時屢次發現沒有開門營業的食物業處所——註 17)。

2.17 食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 延遲進行有關巡查的主因包括在 2019 冠狀病毒病疫情期間實施了特別工作安排、進行了特別人手調配以處理多項防疫抗疫工作、疾病控制措施，以及因人員接受檢疫令和隔離令而出現的人手短缺；及
- (b) 負責督導的高級衛生督察會判斷是否需要對沒有開門營業的處所進行再次巡查 (例如在日常巡查中屢次發現處所沒有開門營業，便意味處所或已結業，可能有需要考慮取消牌照)。

2.18 審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引所指定的時限和頻次，對持牌食物業處所進行日常巡查。食環署亦需要改善其就日常巡查不果的情況所訂的指引 (例如該等巡查能否算為已進行的巡查，以及就巡查時屢次發現沒有開門營業的食物業處所所需的跟進行動)。

2.19 **對部分持證食物業處所進行日常巡查有所延遲** 根據食環署的指引，對售賣限制出售食物的持證食物業處所的巡查頻次為每 3 個月一次 (介貝類水產動物 (大閘蟹) 許可證和網上銷售除外——見第 2.3(b) 段)。審計署審查了 10 個持證食物業處所 (見第 2.15 段)(涉及 36 次日常巡查) 的巡查記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)，並留意到雖然巡查次數達到規定的頻次，但有 7 次 (19%) 巡查 (涉及 5 個食物業處所) 延遲進行，介乎 1 至 22 天不等 (平均為 10 天)。審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引所指定的時限，對持證食物業處所進行日常巡查。

註 16：食環署表示，鑑於 2019 冠狀病毒病疫情，風險分類巡查制度下的巡查在 2022 年 2 月 15 日至 4 月 14 日期間暫停執行。所規定的巡查頻次已作出相應調整。

註 17：就 12 個在巡查期間發現沒有開門營業的食物業處所 (見第 2.16(b) 段)，部分食物業處所被屢次發現沒有開門營業。舉例而言，食環署人員就某食物業處所在 2022 年所進行的 6 次巡查中，有 4 次 (67%) 巡查發現該處所沒有開門營業。

2.20 **對部分從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所進行的日常巡查和督導檢查未達規定的頻次或時限** 根據食環署的指引，衛生督察就網上商店的商業地址進行的網上查核和巡查 (即日常巡查)，以及高級衛生督察進行的獨立檢查 (即督導檢查)，均應在指定時限內進行 (見第 2.13(c)(i) 段註 15)。審計署審查了 10 個從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所 (見第 2.15 段)(涉及 30 次日常巡查) 的巡查記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)，並留意到：

- (a) 雖然日常巡查次數達到規定的頻次，但有 5 次 (17%) 日常巡查 (涉及 5 個食物業處所) 延遲進行，介乎 20 至 109 天不等 (平均為 48 天)；及
- (b) 在 10 個食物業處所中，食環署沒有對 7 個 (70%) 食物業處所進行督導檢查。就已作督導檢查的 1 個食物業處所而言，在已進行的 2 次督導檢查中，有 1 次延遲了 5 天進行。

審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引所指定的時限和頻次，對從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所進行日常巡查和督導檢查。

2.21 **定期網上試購限制出售食物有可予改善之處** 根據食環署的指引，就網上銷售限制出售食物：

- (a) 應按指定的相隔時間安排定期試購 (見第 2.13(c)(i) 段註 15)；及
- (b) 高級衛生督察應安排並隨機指定一名不涉及目標處所日常監察工作的衛生督察 (註 18) 揀選進行試購的食品。揀選食品的建議獲批後，負責日常監察工作的衛生督察會執行有關試購 (例如訂購和儲存／處置該等食品)。

2.22 審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處就 10 個從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所 (見第 2.15 段) 的試購記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)，並留意到：

- (a) 有 3 個 (30%) 食物業處所只進行了 1 次試購，而非按照指引所規定的 2 次；及
- (b) 有 2 個 (20%) 食物業處所由同一名衛生督察揀選試購食品和執行試購 (而非按照規定由不同人員負責)。

註 18：在發出網上受限制食物售賣許可證後，該食物業處所會被編配給一名衛生督察作日常監察 (例如進行網上查核和巡查)。

持牌和持證食物業處所的規管工作

食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示，出現上述不符合規定情況的主因包括在 2019 冠狀病毒病疫情期間實施了特別工作安排、進行了特別人手調配以處理與防疫抗疫基金相關的工作、疾病控制措施，以及因人員接受檢疫令和隔離令而出現的人手短缺。

2.23 審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引所指定的頻次進行定期網上試購限制出售食物。食環署亦需要採取措施，確保按照其指引規定由不同人員負責揀選試購食品和執行試購。

需要改善就試購不成功所需跟進行動的指引

2.24 審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處就 12 個從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所 (註 19) 的試購記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)，並留意到：

- (a) 就其中 5 個食物業處所，試購未能成功進行 (例如所選購的食品暫時缺貨)。舉例而言，在一宗個案中，試購在 5 天後再度進行 (仍然未成功) 及在 142 天後再度進行 (成功)。至於另一宗個案，試購在約 10 個月後才再度進行 (成功)；及
- (b) 如試購未能成功進行 (例如所揀選的食品不斷缺貨)，食環署並無就所需採取的跟進行動訂明指引。

審計署認為，為確保做法一致，食環署需要改善其指引，以清楚訂明如試購未能成功進行 (例如所揀選的食品不斷缺貨) 所需採取的跟進行動。

部分持牌食物業處所經營無牌食物業

2.25 條例訂明，作食物業處用途的處所必須持有牌照方可經營食物業 (見第 1.3 段)。舉例而言，經營的食物業如涉及出售膳食供在處所內進食，必須申領食肆牌照。審計署留意到，公眾關注到有部分食物業處所在沒持有適當食物業牌照的情況下經營的事宜，例如：

- (a) 只限所在工廠大廈僱員使用的工廠食堂也招待公眾人士；及

註 19：相關食物業處所亦被揀選進行首次／日常巡查的審查 (見第 2.13 及 2.15 段)。

- (b) 只限涉及配製食物出售供人在該處所以外地方進食的食物製造廠，有招待顧客在該處所內進食。

2.26 根據受歡迎的餐館搜尋網站／流動應用程式的資料，審計署在 3 個分區環境衛生辦事處轄下地區內揀選了 10 個受歡迎的食物業處所 (有關資料顯示公眾人士可在處所內用餐)。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處就該 10 個處所 (包括 4 間工廠食堂和 6 間食物製造廠) 的日常巡查報告 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)，並發現：

- (a) 就 4 間工廠食堂進行了 15 次巡查 (包括 7 次因食物業處所沒有開門營業而巡查不果)。在巡查報告中，有一個項目檢查是否「只供工廠食堂所在樓宇的工廠僱員使用，持牌人已採取相應措施，確保該工廠食堂只接待食堂所在大廈的工廠僱員，而非其他人士」(註 20)。審計署留意到，關於 8 次成功進行的巡查，在巡查報告中就此項目的匯報為並無不符規定情況；及
- (b) 就 6 間食物製造廠進行了 19 次巡查 (包括 7 次因食物業處所沒有開門營業而巡查不果)。檢查食物業處所是否招待顧客在處所內進食，並非巡查報告的巡查項目，而報告並無提及有否堂食顧客。

2.27 食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 就 6 間食物製造廠而言 (見第 2.26(b) 段)，巡查報告沒有堂食顧客的記錄，即顯示巡查期間並無發現堂食顧客。如巡查報告並無提及某項目不符規定，即表示該項目符合規定；
- (b) 要查核某持牌食物製造廠是否經營作無牌食肆，需要大量證據和調查。該署要蒐集到充足的證據，方可作出檢控；及
- (c) 除日常巡查外，該署會採用不同策略查找食物業處所的不符規定情況。如有必要，便會調派喬裝顧客的人員蒐集充足的證據。食環署會不時展開特別行動 (包括秘密監察或喬裝顧客行動) 以處理有關問題。在 2023 年 1 月至 8 月期間，食環署就經營無牌食肆的持牌工廠食堂作出 40 宗檢控 (註 21)。

註 20：食環署就如何檢查該巡查項目訂有指引。

註 21：食環署表示，截至 2023 年 10 月 12 日，該署並無備存持牌食物製造廠經營無牌食肆的現成檢控數字。

持牌和持證食物業處所的規管工作

2.28 雖然工廠食堂不准招待公眾人士，而食物製造廠不准招待顧客在處所內進食，但審計署的研究（根據受歡迎的餐館搜尋網站／流動應用程式的資料）發現，就 10 個被揀選作審查的食物業處所而言，公眾人士可在內用餐，而食環署對相關的食物業處所進行的日常巡查並無發現此等不符規定情況（見第 2.26 段）（註 22）。食環署表示，除日常巡查外，該署會採用不同策略處理有關問題（見第 2.27(c) 段）。審計署認為，由於查核此等不符規定情況屬日常巡查其中一項規定，食環署需要考慮檢視查找持牌食物業處所經營無牌食物業（例如工廠食堂或食物製造廠經營食肆）的措施，並採取適當的跟進行動。

跟進在巡查時發現的不符規定事項有可予改善之處

2.29 **需要理順跟進巡查時發現的重大或嚴重違規事項的時限** 食物業處所的巡查報告包含巡查項目清單，每個項目已預定一個固定評分（視乎項目對衛生情況的相對影響，評分介乎 3 至 15 分不等）。各類食物業處所設有不同的標準巡查報告，以記錄指定類別食物業處所的巡查結果。食肆／工廠食堂／烘製麪包餅食店／食物製造廠的巡查報告包含 45 個巡查項目。審計署留意到：

- (a) 根據食環署的指引，7 分或以上的不符規定事項（即 23 個項目）視為重大或嚴重違規事項，應在適當情況下立即或在短時間內加以糾正／跟進，而其他不符規定事項（即 22 個項目）則可直至下次巡查或在情況許可下盡快跟進；及
- (b) 根據巡查報告，只有 5 項不符規定事項（10 分或 15 分）須在 4 天內跟進，而其他不符規定事項（即 40 個項目）則可在情況許可下盡快跟進或不遲於下次巡查時跟進。

由此可見，食環署的指引與巡查報告並不一致，特別是在跟進 18 項涉及 7 分或以上的不符規定事項的時限方面。審計署認為，食環署需要理順就巡查食物業處所時發現的重大或嚴重違規事項採取跟進行動的時限。

2.30 **部分巡查報告並未清楚記錄就不符規定事項所採取的跟進行動和糾正工作** 根據食環署的指引，巡查人員應在巡查報告記錄所有巡查結果／不符規定事項的詳細資料、所需的糾正行動、所給予的勸諭／警告，以及考慮採取的法律行動或檢控。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處就 30 個持牌食物業處所的巡查

註 22：就該 10 個食物業處所進行的 20 次成功巡查，均在平日上午 10 時至下午 5 時進行（包括在午膳時間中午 12 時至下午 2 時進行的 6 次巡查）。

報告 (涉及 147 次日常巡查)(見第 2.16 段)，在 28 次巡查 (涉及 19 個食物業處所) 中發現有 7 分或以上的不符規定事項 (註 23)(見第 2.29(a) 段)：

- (a) 在 23 份 (82%) 巡查報告中，儘管已記錄巡查人員所給予的口頭警告，但並無記錄不符規定事項是否已加以糾正，以及須否採取進一步的跟進行動 (全部 23 次巡查並未進行覆檢巡查)；及
- (b) 在 1 份 (4%) 巡查報告中，儘管指出了不符規定事項已加以糾正，但並無記錄有否發出任何警告或考慮採取的法律行動。

審計署認為食環署需要採取措施，確保在巡查中發現的不符規定事項適時獲得糾正，並在巡查報告中記錄跟進行動。

審計署的建議

2.31 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保按照食環署的指引適時和妥善地根據風險分類巡查制度對持牌食物業處所進行年度評估和更新其風險程度分類；
- (b) 探討進一步措施，以改善食堂名單的完整程度以作日常巡查；
- (c) 採取措施，確保按照食環署的指引所指定的時限和頻次，對持牌／持證食物業處所進行首次和日常巡查；
- (d) 採取措施，確保按照食環署的指引所指定的時限和頻次，對從事網上銷售限制出售食物的持證食物業處所進行首次和定期網上試購限制出售食物，以及督導檢查；
- (e) 改善食環署的指引，以清楚訂明對新領許可證的食物業處所進行首次巡查的時限；
- (f) 改善食環署就日常巡查不果的情況所訂的指引 (例如該等巡查能否算為已進行的巡查，以及就巡查時屢次發現沒有開門營業的食物業處所所需的跟進行動)；

註 23：7 分或以上的不符規定事項例子包括把沒有遮蓋的食物放在地上、未妥善覆蓋垃圾桶，以及廚房門損壞。

持牌和持證食物業處所的規管工作

- (g) 採取措施，確保按照食環署的指引規定由不同人員負責揀選試購食品 and 執行試購；
- (h) 改善食環署的指引，以清楚訂明如試購未能成功進行（例如所揀選的食品不斷缺貨）所需採取的跟進行動；
- (i) 考慮檢視查找持牌食物業處所經營無牌食物業（例如工廠食堂或食物製造廠經營食肆）的措施，並採取適當的跟進行動；
- (j) 理順就巡查食物業處所時發現的重大或嚴重違規事項採取跟進行動的時限；及
- (k) 採取措施，確保在巡查中發現的不符規定事項適時獲得糾正，並在巡查報告中記錄跟進行動。

政府的回應

2.32 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 現正持續提升處理及管理牌照和許可證的資訊和科技系統（即牌照管理資訊系統），以改善食環署的運作和個案監察工作。未來的牌照管理資訊系統預計能提供多項功能，包括加強數據處理和備存、就須進行的行動向負責人員發出提示，並能製備管理報告，以供監察和分析用途；及
- (b) 食環署會檢視其各項指引和時限，令其更切合實際情況，並利便各方符合規定。

違例記分制和警告信制度

2.33 食環署可向違反公眾衛生法例的食物業經營者作出檢控。2022 年，食環署對持牌／持證食物業處所作出了 3 152 宗檢控 (註 24)。食環署除向食物業處所持牌人 (註 25) 作出檢控外，亦可根據違例記分制及／或警告信制度，分別對觸犯條例而被定罪的持牌人，以及違反發牌或持牌條件的持牌人作出行政懲處。

2.34 **違例記分制** 根據違例記分制：

- (a) 持牌人如因觸犯條例中有關食物安全和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和嚴重程度而定)；
- (b) 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；
- (c) 持牌人如在 12 個月內第二次和第三次觸犯同一違例事項，則就該違例事項被記的指定違例分數會分別增至兩倍和三倍；及
- (d) 在每次暫時吊銷牌照後，相關的違例分數會被註銷，而就該特定違例事項被記的指定違例分數亦應重新計算。就違例記分制而言，持牌人如其後 12 個月內沒有再被記分，則所有違例分數和該 12 個月前的暫時吊銷牌照記錄將一併註銷。

2.35 **警告信制度** 根據警告信制度：

註 24：食環署表示，2022 年作出的檢控主要涉及以下違例事項：

- (a) 在公眾地方造成阻礙 (根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4A 條)(1 483 宗檢控)；
- (b) 違反《預防及控制疾病 (規定及指示)(業務及處所) 規例》(第 599F 章)(759 宗檢控)；及
- (c) 未經准許而在牌照指定範圍以外地方經營食物業 (根據《食物業規例》第 34C 條)(304 宗檢控)。

註 25：違例記分制和警告信制度均適用於食物業牌照和受限制食物售賣許可證。為簡明起見，在本審計報告書中，凡提及對許可證施用違例記分制和警告信制度時，「牌照」和「持牌人」亦指「許可證」和「持證人」。

持牌和持證食物業處所的規管工作

- (a) 食環署人員如發現任何違反牌照條件的事項，會向持牌人發出口頭警告，要求持牌人糾正。若在進行覆檢巡查時持牌人已糾正違規情況，食環署會發出提示信，提醒持牌人該口頭警告在發出日期起計 6 個月內有效；及
- (b) 如在進行覆檢巡查時持牌人沒有作出糾正，或處所於口頭警告發出日期起計 6 個月內再次出現同一違規情況，食環署會向持牌人發出警告信 (有效期為 6 個月)，要求持牌人糾正。如持牌人在 6 個月內，因違反一項或多項發牌或持牌條件而被書面警告 3 次及再有違規，食環署會考慮取消其牌照。

需要改善違例分數和警告的登記記錄

2.36 食環署表示，現時並沒有中央檔案以備存違例被記分數和發出警告的詳細資料。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處 (見第 2.5 段) 的記錄 (2022 年 1 月至 2023 年 6 月)，發現有關資料以人手記錄在個別個案檔案內的摘要記錄表。摘要記錄表包含作出檢控 (例如違例日期、結果和違例被記分數) 和發出警告等資料。審計署亦留意到以下情況：

- (a) 摘要記錄表的內容並不統一。舉例來說，有 2 個分區環境衛生辦事處所用的摘要記錄表包含發出口頭警告的記錄，但餘下的分區環境衛生辦事處的記錄表則不包含此項；
- (b) 審計署揀選了 10 個因觸犯條例有關食物安全和環境衛生的違例事項而被定罪和／或違反牌照條件的食物業處所 (註 26)，審查其相關記錄並發現：
 - (i) 因觸犯條例有關食物安全和環境衛生的違例事項而被定罪的 7 個食物業處所，雖已根據違例記分制被記分，但其中 1 個處所的違例分數並沒有記錄在摘要記錄表內；及
 - (ii) 在違反牌照條件的 4 個食物業處所中，有 2 個合共被發 3 封警告信，但全部都沒有記錄在摘要記錄表內。另 1 個被發 3 封警告信的食物業處所，就 2 封信所記錄的日期有誤，1 封信則沒有記錄在摘要記錄表內；

註 26：在這 10 個食物業處所中，有 1 個因觸犯條例中有關食物安全和環境衛生的違例事項而被定罪，並且違反了牌照條件。

- (c) 人手記錄較易出錯 (另見第 2.7 段)；及
- (d) 食環署沒有備存現成管理資料 (例如按違例事項類別和牌照／許可證類別劃分發出警告信的數目)，以作監察用途。食環署表示，如需要該等資料，該署會要求各分區環境衛生辦事處提交相關報表。

2.37 食環署在 2023 年 8 月和 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 部門指引並沒有規定需使用摘要記錄表。擬備該等記錄屬分區環境衛生辦事處的做法；及
- (b) 第 3 期牌照管理資訊系統將設有記錄違規個案違例分數、所發出警告和相關執法行動的功能 (另見第 2.62(a)(iv) 及 2.63 段)。

2.38 審計署留意到，食環署並沒有中央檔案以備存違例被記分數和發出警告的詳細資料，而分區環境衛生辦事處把有關資料記錄在摘要記錄表以便監察。審計署認為，在第 3 期牌照管理資訊系統推出前，食環署需要考慮採取措施，改善違例被記分數和發出警告的記錄，以作監察用途。

需要加強監察食物業非法擴展營業範圍的情況

2.39 食肆持牌人／牌照申請人如欲把食肆以外的露天地方供人作戶外進餐用途，須取得食環署許可 (即設置露天座位許可——見第 1.8 段)。如未經許可，持牌食物業處所在其持牌處所的範圍以外經營業務，規管相關事宜的主要法定條文和牌照條件如下：

- (a) **《食物業規例》第 34C 條** 如持牌人在圖則劃定地方以外的地方經營食物業，食環署可根據《食物業規例》第 34C 條對持牌人作出檢控 (下稱第 34C 條違例事項)。如持牌人因觸犯有關違例事項而被定罪，在違例記分制下，會被記 10 分違例分數；
- (b) **《簡易程序治罪條例》第 4A 條** 如持牌人／經營者在公眾地方造成阻礙，食環署可根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條對持牌人／經營者作出檢控 (下稱第 4A 條違例事項)。由於第 4A 條違例事項並非根據《公眾衛生及市政條例》作出檢控，亦不構成違反牌照條件，因此違例記分制或警告信制度下的懲處並不適用；及

持牌和持證食物業處所的規管工作

- (c) **有關「不得侵佔」的牌照條件** 如持牌人侵佔食物業處所前面、旁邊或後面的政府土地或公用通道，食環署可根據警告信制度，向持牌人發出口頭及／或書面警告。

食環署表示，在 2022 年，就食物業非法擴展營業範圍（即違例露天座位），該署根據第 34C 條和第 4A 條違例事項分別作出了 304 宗和 473 宗檢控。

2.40 根據食環署的指引，如就第 4A 條違例事項採取執法行動，衛生督察應評估、建議和記錄是否需要就違反「不得侵佔」的牌照條件按警告信制度採取跟進行動，然後供主管批核。審計署從 3 個分區環境衛生辦事處的檢控名單（2022 年 1 月至 2023 年 6 月）中，揀選了 10 個因觸犯第 4A 條違例事項而被定罪的食物業處所（涉及 30 宗定罪，每個食物業處所所涉定罪介乎 1 至 6 宗不等，平均為 3 宗）。審計署審查相關記錄後發現，就是否需要因違反「不得侵佔」的牌照條件而按警告信制度採取跟進行動，全部 10 個食物業處所的記錄均沒有相關評估和建議，亦沒有按警告信制度採取行動（例如發出口頭／書面警告）。

2.41 食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示，現有指引並非旨在評估第 4A 條違例事項下的每宗檢控個案，該署會相應修訂有關指引以反映原意。審計署認為，就第 4A 條違例事項而言，食環署需要考慮就「不得侵佔」牌照條件評估所需跟進行動的指引進行全面檢討，從而加強阻嚇作用。鑑於部分食物業處所多次觸犯第 4A 條違例事項而被定罪，食環署亦需要檢視須否在違例記分制和警告信制度下對第 4A 條違例事項施加懲處，以期加強阻嚇作用，特別是對於重複違例者。

違例記分制和警告信制度有可予檢視之處

2.42 **違例記分制** 2013 年 6 月，部分立法會議員留意到一些食物業有屢次違例的記錄，並詢問政府有否考慮檢討違例記分制，以提升阻嚇力（例如延長暫時吊銷牌照的期限）。政府表示，根據違例記分制，持牌人如在 12 個月內第二次和第三次觸犯同一違例事項，則就該違例事項被記的指定違例分數會分別增至兩倍和三倍，並認為這應已具足夠的阻嚇力。

2.43 根據違例記分制，就某一違例事項被記的指定違例分數為 5 分、10 分或 15 分。根據食環署的指引，在每次暫時吊銷牌照後，就某一違例事項被記的違例分數應重新計算，而不會因應持牌人在 12 個月內第二次和第三次觸犯同一違例事項，而把被記的指定違例分數增至兩倍和三倍。因此，審計署留意到：

- (a) 對於會被記下 5 分或 10 分的違例事項，持牌人如在 12 個月內第二次觸犯同一違例事項，被記的指定違例分數會增至兩倍，致使牌照被暫時吊銷。由於已被暫時吊銷牌照，根據食環署的指引，即使持牌人在 12 個月內第三次觸犯同一違例事項，被記的指定違例分數無須增至三倍（兩個例子見表四）。如下表所示，雖然商店 A 和商店 B 分別被記 30 分和 60 分違例分數，卻受到相同的懲處（即被暫時吊銷牌照兩次）；及

表四

根據違例記分制計算違例分數的例子

詳情	商店 A (註 1)	商店 B (註 2)
	違例分數	
第一次違例 (a)	5 分	10 分
第二次觸犯同一違例事項 (註 3)(b)	10 分 (增至兩倍)	20 分 (增至兩倍)
第一次暫時吊銷牌照 (c)=(a)+(b)	15 分	30 分
第三次觸犯同一違例事項 (註 3)(d)	5 分 (暫時吊銷牌照後 重新計算)	10 分 (暫時吊銷牌照後 重新計算)
第四次觸犯同一違例事項 (註 3)(e)	10 分 (增至兩倍)	20 分 (增至兩倍)
第二次暫時吊銷牌照 (f)=(d)+(e)	15 分	30 分
總計 (g)=(c)+(f)	30 分	60 分

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：商店 A 的持牌人因在露天地方清洗或貯存設備或用具（指定違例分數為 5 分）而被定罪四次，有關違例事項於 2020 年 7 月至 2021 年 8 月期間發生。

註 2：商店 B 的持牌人因非法擴展營業範圍（指定違例分數為 10 分）而被定罪四次，有關違例事項於 2020 年 12 月至 2021 年 11 月期間發生。

註 3：由最後違例日期起計的 12 個月內觸犯同一違例事項。

持牌和持證食物業處所的規管工作

- (b) 對於會被記下 15 分的違例事項，在該違例事項第一次被定罪後牌照會被暫時吊銷 7 天。如已被第一次暫時吊銷牌照，而持牌人在 12 個月內第二次觸犯同一違例事項，被記的指定違例分數將不會增至兩倍，這是由於每次被暫時吊銷牌照後，被記的違例分數會重新計算。持牌人第二次就同一違例事項被定罪後，會被記下違例分數 15 分，而牌照會被第二次暫時吊銷 (即 14 天)。

2.44 如第 2.43 段所示，即使持牌人在 12 個月內第二次或第三次觸犯同一違例事項，就該事項被記的指定違例分數未必會增至兩倍或三倍，而對被記較低和較高違例分數的持牌人施加相同懲處這個做法，或會削弱違例記分制的阻嚇作用。審計署認為，食環署需要檢視根據違例記分制暫時吊銷和取消食物業牌照的機制，以期加強阻嚇作用，特別是對於重複違例者。

2.45 **警告信制度** 根據警告信制度，食環署可向違反牌照條件的食物業處所發出口頭和書面警告。審計署留意到：

- (a) 根據警告信制度，警告信若累積至足夠數目及再有違反發牌或持牌條件的情況，牌照可被取消；至於暫時吊銷牌照，則非制度下的懲處方法；
- (b) 食環署沒有備存根據警告信制度所發出警告的現成管理資料 (例如發出警告的數目)(見第 2.36(d) 段)。審計署留意到，根據警告信制度，在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間，只有 1 個牌照因被發警告信而被取消。食環署表示，該段期間亦有 12 個牌照因售賣來自非法來源的肉類 (見第 2.48 段) 而被即時取消；及
- (c) 食環署對上一次在 2015 年檢視警告信制度。

由於缺乏管理資料，食環署難以檢視警告信制度的實施情況，包括牌照條件的合規情況。審計署認為，食環署需要編製管理資料 (例如所發出警告的數目) 以檢視警告信制度的實施情況，以期找出可予改善之處。

審計署的建議

2.46 審計署 **建議** 食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮採取措施，改善違例被記分數和發出警告的記錄，以作監察用途；

- (b) 就第 4A 條違例事項而言，考慮就「不得侵佔」牌照條件評估所需跟進行動的指引進行全面檢討，從而加強阻嚇作用；
- (c) 檢視須否在違例記分制和警告信制度下對第 4A 條違例事項施加懲處，以期加強阻嚇作用，特別是對於重複違例者；
- (d) 檢視根據違例記分制暫時吊銷和取消食物業牌照的機制，以期加強阻嚇作用，特別是對於重複違例者；及
- (e) 編製管理資料以檢視警告信制度的實施情況，以期找出可予改善之處。

政府的回應

2.47 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 現正持續提升處理及管理牌照和許可證的資訊和科技系統 (即牌照管理資訊系統)，以改善食環署的運作和個案監察工作。未來的牌照管理資訊系統預計能提供多項功能，包括加強數據處理和備存、就須進行的行動向負責人員發出提示，並能製備管理報告，以供監察和分析用途；及
- (b) 在環境及生態局的政策督導下，食環署會持續檢視違例記分制和警告信制度的運作，以發揮更大的阻嚇作用。

暫時吊銷牌照和取消牌照

2.48 食環署表示，食物業處所的牌照可根據違例記分制被暫時吊銷或取消，根據警告信制度被取消，或因觸犯嚴重法例 (例如售賣來自非法來源的肉類) 被即時取消。在 2022 和 2023 年 (截至 6 月)，分別有 75 個和 39 個食物業牌照被暫時吊銷，被取消的食物業牌照則分別有 9 個和 4 個。

持牌和持證食物業處所的規管工作

- 2.49 持牌人如不滿食環署暫時吊銷或取消其牌照的決定，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) 在 14 天內就食環署的決定向牌照上訴委員會 (註 27) 提出上訴；及
 - (c) 如牌照上訴委員會維持或更改食環署的決定，在 14 天內向市政服務上訴委員會 (註 28) 提出上訴。

如有上訴提出，食環署可在該項上訴等候裁定期間，運用其酌情決定權，暫停執行該項暫時吊銷或取消牌照的決定。食環署表示，在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間，就暫時吊銷／取消食物業牌照的決定而向牌照上訴委員會和向市政服務上訴委員會提出上訴的個案分別有 31 宗和 6 宗。

不暫停執行暫時吊銷／取消牌照決定的評定準則有可予檢視之處

- 2.50 食環署表示：
- (a) 對於屢犯不改的食物業處所，即使在等候上訴結果期間，該署亦會維持執行暫時吊銷或取消牌照的決定。這做法在某程度上有助遏止持牌人企圖濫用上訴機制；及
 - (b) 為打擊因涉及違例露天座位和嚴重違反牌照條件而名聲惡劣的食物業處所，食環署已制定指引訂明不暫停執行暫時吊銷或取消牌照決定的考慮因素。

2.51 在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間，市政服務上訴委員會收到 6 宗有關暫時吊銷或取消食物業牌照的上訴個案。審計署留意到，有 1 宗個案與違例露天座位

註 27：牌照上訴委員會是根據《公眾衛生及市政條例》成立的法定委員會，負責聆訊就相關發牌當局 (例如食環署) 根據條例所作的發牌決定而提出的上訴。委員會由 1 名主席、1 名副主席和不少於 13 名其他成員 (該等人士須不是公職人員) 所組成，而該等人士均由香港特別行政區行政長官委任。

註 28：市政服務上訴委員會是根據《市政服務上訴委員會條例》(第 220 章) 成立的法定委員會，負責就牌照上訴委員會的決定，或根據任何條例可向委員會提出上訴的行政決定而向委員會提出的上訴，進行聆訊及作出裁決 (例如暫時吊銷食肆牌照)。行政長官可委任 1 名主席、1 名或以上人士為副主席，以及一個審裁小組 (該等人士須不是公職人員) 為委員會成員。委員會由主席或 1 名副主席及 2 名審裁小組成員組成。

有關，而其餘 5 宗個案並不涉及露天座位。審計署審查了 1 宗非涉及露天座位個案 (即 3 個分區環境衛生辦事處轄下唯一個案) 的記錄，並留意到：

- (a) 某食物業牌照持牌人因經營另一類無牌食物業務而 2 次被定罪，食環署擬於 2019 年 12 月暫時吊銷其牌照 7 天。該持牌人提出上訴，遭牌照上訴委員會及市政服務上訴委員會分別於 2020 年 6 月和 2020 年 11 月 (註 29) 駁回。直至市政服務上訴委員會作出裁決後，食環署方執行暫時吊銷牌照的決定，於 2020 年 12 月 (即原定執行日期的 1 年後) 暫時吊銷該食物業處所的牌照 7 天。持牌人於 2021 年 1 月交還牌照，而該牌照亦於 2021 年 2 月註銷；及
- (b) 截至 2020 年 11 月 (市政服務上訴委員會作出裁決時)，涉事持牌人 9 次重複觸犯同一違例事項 (導致在 2020 年 12 月被暫時吊銷牌照的事項)，並兩度觸犯第 34C 條違例事項。食環署表示，該個案不符合在等候上訴結果期間不暫停執行暫時吊銷牌照決定的評定準則。

2.52 食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 參照在 2019 至 2022 年期間 (即 4 年) 向牌照上訴委員會提出上訴的個案數字，該等個案數目有下降趨勢；及
- (b) 食環署在等候上訴結果期間不暫停執行其暫時吊銷或取消牌照的決定，這做法自 2012 年起已適用，有效處理違例露天座位的問題和導致即時取消牌照的違規情況 (例如把急凍／冰鮮肉類當作新鮮肉類出售)。每宗申請均會按個別情況考慮，而持牌人的權利應妥為受到上訴機制保障。

2.53 如第 2.51(b) 及 2.52(b) 段所述，只有涉及違例露天座位和導致即時取消牌照的違規情況的個案，方可考慮不暫停執行暫時吊銷／取消牌照的決定。審計署認為，為遏止持牌人企圖濫用上訴機制，食環署需要考慮檢視在等候上訴結果期間考慮不暫停執行暫時吊銷／取消牌照決定的評定準則，以涵蓋適當的個案。

註 29：牌照上訴委員會和市政服務上訴委員會的聆訊因 2019 冠狀病毒病疫情而分別改期 2 次和 1 次。

審計署的建議

2.54 審計署建議食物環境衛生署署長應考慮檢視在等候上訴結果期間考慮不暫停執行暫時吊銷／取消牌照決定的評定準則，以涵蓋適當的個案。

政府的回應

2.55 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示除涉及露天座位的個案外，食環署也不會就對公眾衛生有重大影響的個案（例如涉及售賣來自非法來源的肉類）暫停執行暫時吊銷／取消牌照決定。

服務表現匯報

需要改善巡查數字的匯報

2.56 食環署在其管制人員報告中匯報的其中一項服務表現指標為「巡視食物業處所」的次數。食環署表示，分區環境衛生辦事處每月會在環境衛生統計資料系統（註 30）輸入就持牌／持證食物業處所、其他食物業處所（即食堂和設有膳食服務的會社）和無牌／無證食物業處所的巡查次數。該系統會整理相關報表，供在管制人員報告中匯報。審計署的審查發現：

- (a) **沒有備存巡查持牌／持證食物業處所的現成分項數字** 食環署對持牌／持證食物業處所進行各類巡查，包括日常巡查、督導巡查和其他種類的巡查（例如處理投訴）（見第 2.2 段）。該署亦表示會巡查處所以查核《預防及控制疾病（規定及指示）（業務及處所）規例》的合規情況。然而，現時並沒有中央檔案記錄巡查的詳細資料（例如巡查種類和食物業牌照／許可證的類別），因此沒有備存按巡查種類劃分的現成分項數字。食環署在 2023 年 8 月告知審計署，在第 3 期牌照管理資訊系統推出後，電子巡查系統將可收集上述資料（另見第 2.62(b) 及 2.63 段）；及
- (b) **沒有按規定備存每月巡查記錄** 根據食環署的指引，每名衛生督察都應填妥標準的「每月巡查食物業處所記錄」（供記錄的資料包括每日進行的巡查總數，連同按食物業處所類別和巡查種類劃分的分項數字），

註 30：環境衛生統計資料系統就食環署的環境衛生服務包括發牌、檢控和行政報表備存統計管理資料。

而經整合的分區巡查數字會輸入環境衛生統計資料系統。填入每月記錄的巡查數字應與原記錄（例如巡查表格）相符，以便稍後核實數字的準確程度。然而，全數 3 個分區環境衛生辦事處均未能提供標準的每月巡查記錄（2022 年 1 月至 2023 年 6 月）予審計署審查。審計署留意到：

- (i) 其中 2 個分區環境衛生辦事處的人員以人手點算巡查次數，並把經整合的數字輸入環境衛生統計資料系統，但分區環境衛生辦事處未能提供證明文件；及
- (ii) 餘下 1 個分區環境衛生辦事處備存了每名衛生督察每月進行巡查的分項數字（而非按規定備存每日的數字）。該分區環境衛生辦事處在環境衛生統計資料系統中匯報，2022 年 1 月至 2023 年 6 月期間對持牌／持證食物業處所進行了共 16 812 次巡查。然而，根據每月分項數字記錄，在 18 個月中，有 17 個月沒有在環境衛生統計資料系統中匯報巡查持證食物業處所的次數（有 1 155 次巡查沒有匯報（佔已匯報數字約 7%））。

審計署認為食環署需要採取措施，確保分區環境衛生辦事處按其指引備存每月巡查食物業處所的記錄，以及在環境衛生統計資料系統中準確記錄巡查次數。

需要改善就巡查持牌食物業處所服務承諾的達標情況作出的匯報

2.57 食環署在其網站公布「按照有關處所的風險類別，視察持牌食物業處所」的服務承諾，並以 95% 為目標。食環署表示，2018、2019、2020、2021 和 2022 年的實際表現分別為 100%、100%、98%、100% 和 99%，即已達標。審計署審查了相關記錄，並留意到以下事宜：

- (a) **服務達標情況匯報基礎有可予檢視之處** 食環署表示，分區環境衛生辦事處每季會在環境衛生統計資料系統匯報須進行和實際已進行的巡查次數。每季的實際表現是根據全部 19 個分區環境衛生辦事處實際已進行的總巡查次數佔須進行的總巡查次數的百分率計算得出。審計署留意到，按照以上做法，雖然整體而言已達成表現目標，但數字未能反映部分分區環境衛生辦事處表現未能達標的情況（見表五）。此外，雖然有關服務承諾是「按照有關處所的風險類別，視察持牌食物業處所」，但現行的匯報基礎未有考慮該署是否已根據風險分類巡查制度的風險類別所規定的頻次，巡查每個持牌食物業處所（見第 2.3(a)(i) 段）；

表五

巡查持牌食物業處所的服務表現
(2022 年)

季度	巡查次數		實際表現 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	匯報的 實際表現 (註 1) (d)	個別分區環境 衛生辦事處實 際表現的幅度 (e)
	須進行 (a)	實際 已進行 (b)			
第一季	18 661	18 661	100.0%	100%	96% 至 101%
第二季	28 529	28 090	98.5%	98%	82% 至 111%
第三季	29 281	29 804	101.8%	100%	92% 至 117%
第四季	29 177	29 071	99.6%	99%	94% 至 106%
整體 (註 2)				99%	82% 至 117%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：食環署表示，季度實際表現如超過 100%，該署將匯報為 100%。

註 2：2022 年所匯報的整體實際表現為全年四個季度實際表現的簡單平均值。

- (b) **計算實際表現時漏計某分區環境衛生辦事處須進行的巡查次數** 在 2018 至 2021 年期間，某分區環境衛生辦事處計算實際表現時雖已包括實際已進行的巡查次數 (每年介乎 3 858 至 6 895 次不等)，卻把該四年內須進行的巡查次數匯報為 0 次 (註 31)；及
- (c) **未能提供證明文件以核實所匯報數字的準確程度** 截至 2023 年 9 月，食環署並未能提供有關匯報須進行和實際已進行巡查次數的證明文件予審計署審查。在 2018 至 2022 年的 5 年間，審計署留意到，有 7 個分區環境衛生辦事處在全數 20 次季度匯報中均匯報了 100% 達標 (即已進行的巡查次數相等於須進行的巡查次數)，另有 1 個分區環境衛生辦事處在 19 次匯報中匯報了 100% 達標。

註 31：舉例來說，根據食環署的公式，以及假設須進行和實際已進行的巡查次數相同 (即服務表現達標情況為 100%)，2018、2020 和 2021 年的整體實際表現將下調 1% 至 2%。

2.58 審計署認為，食環署需要考慮檢視巡查持牌食物業處所服務承諾的匯報基礎。食環署亦需要採取措施，確保匯報服務承諾達標情況時資料準確和完整，包括備存文件記錄證明所匯報的達標情況。此外，審計署留意到食環署並沒有就巡查持證食物業處所制訂服務承諾。食環署需要考慮是否需要制訂該項服務承諾。

需要改善暫時吊銷和取消牌照數目的匯報

2.59 **在管制人員報告中漏報部分暫時吊銷／取消的牌照** 食環署在其管制人員報告中匯報的其中一項服務表現指標為「暫時吊銷／取消食物業牌照」的數目。食環署表示，暫時吊銷和取消牌照的詳情會在牌照管理資訊系統記錄，並會分享至環境衛生統計資料系統，供在管制人員報告中匯報。審計署審查了在 2018 至 2022 年期間牌照管理資訊系統內和環境衛生統計資料系統內的相關記錄，並留意到兩者存有差異（見表六）。由於食環署根據環境衛生統計資料系統的統計數字，在管制人員報告中匯報暫時吊銷／取消的食物業牌照數目，因此沒有記錄在該系統的個案亦在管制人員報告中漏報。

表六

牌照管理資訊系統和環境衛生統計資料系統記錄的
暫時吊銷／取消的食物業牌照數目
(2018 至 2022 年)

年份	暫時吊銷／取消的 牌照數目		差異	
	牌照管理 資訊系統 (a)	環境衛生統計 資料系統 (管制人員報告) (b)	數目 (c)=(a)-(b)	百分率 (d)=(c) ÷ (a) × 100%
2018	121	99	22	18%
2019	127	101	26	20%
2020	105	78	27	26%
2021	72	60	12	17%
2022	91	84	7	8%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

持牌和持證食物業處所的規管工作

2.60 食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示，牌照管理資訊系統和環境衛生統計資料系統所記錄的暫時吊銷和取消牌照數目存有差異，是由於在牌照管理資訊系統輸入或確認所取消／暫時吊銷牌照個案的工作出現延遲，因此從該系統自動收集數據至環境衛生統計資料系統，以供編製環境衛生統計資料系統報告和管制人員報告的統計數字時，並沒有包括有關個案。審計署認為食環署需要採取措施，確保在管制人員報告中匯報的暫時吊銷／取消的食物業牌照數目準確和完整。

2.61 **需要在發出有關暫時吊銷和取消牌照的新聞稿時遵從指引** 根據食環署的指引，持牌食物業處所的牌照被暫時吊銷 14 天或取消時，應發出新聞稿，至於牌照被暫時吊銷 7 天的個案則無需發出新聞稿。審計署在 3 個分區環境衛生辦事處轄下揀選了 10 個在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間被暫時吊銷牌照的食物業處所 (涉及 11 宗暫時吊銷牌照個案)。在 11 宗暫時吊銷牌照個案中，就 1 宗被暫時吊銷牌照 14 天的個案沒有發出新聞稿，而就另 1 宗被暫時吊銷牌照 7 天的個案則發出了新聞稿。審計署認為食環署需要採取措施，確保就暫時吊銷和取消食物業處所牌照而發出新聞稿的指引妥為遵從。

需要確保第 3 期牌照管理資訊系統具備合適功能 以處理持牌／持證食物業處所規管工作的事宜

2.62 食環署表示，現時並沒有中央檔案，以備存巡查食物業處所 (見第 2.5 段)、違例被記分數和發出警告的詳細資料 (見第 2.36 段)。審計署留意到：

- (a) 食環署沒有備存現成或定期編製的管理資料，以供監察巡查和執法行動，例如：
 - (i) 根據風險分類巡查制度，準確和適時對持牌食物業處所進行風險分類 (見第 2.7 及 2.8 段)；
 - (ii) 適時對持牌／持證食物業處所進行首次和日常巡查，並符合所規定的巡查頻次 (見第 2.13 至 2.23 段)；
 - (iii) 適時跟進巡查時發現的不符規定事項 (見第 2.30 段)；及
 - (iv) 違例被記分數和發出的警告 (見第 2.36 段)；及
- (b) 雖然食環署在管制人員報告中匯報巡查總數 (見第 2.56 段)，亦在其網站公布有關巡查持牌食物業處所服務承諾的達標情況 (見第 2.57 段)，惟未能提供相關分項數字。

2.63 食環署表示，第3期牌照管理資訊系統（預計於2025年推出）會提供電子平台，以便利該署執行對持牌／持證食物業處所的規管工作（見第4.35段）。審計署認為，食環署需要確保第3期牌照管理資訊系統具備合適功能，以在切實可行的情況下盡量處理本審計報告所指出有關持牌／持證食物業處所規管工作的事宜。

審計署的建議

2.64 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保分區環境衛生辦事處按食環署的指引備存每月巡查食物業處所的記錄，以及在環境衛生統計資料系統中準確記錄巡查次數；
- (b) 考慮檢視巡查持牌食物業處所服務承諾的匯報基礎；
- (c) 採取措施，確保匯報服務承諾達標情況時資料準確和完整，包括備存文件記錄證明所匯報的達標情況；
- (d) 考慮是否需要就巡查持證食物業處所制訂服務承諾；
- (e) 採取措施，確保在食環署的管制人員報告中匯報的暫時吊銷／取消的食物業牌照數目準確和完整；
- (f) 採取措施，確保就暫時吊銷和取消食物業處所牌照而發出新聞稿的指引妥為遵從；及
- (g) 確保第3期牌照管理資訊系統具備合適功能，以在切實可行的情況下盡量處理本審計報告所指出有關持牌／持證食物業處所規管工作的事宜。

政府的回應

2.65 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 現正持續提升處理及管理牌照和許可證的資訊和科技系統（即牌照管理資訊系統），以改善食環署的運作和個案監察工作。未來的牌照管理資訊系統預計能提供多項功能，包括加強數據處理和備存、就須進行的行動向負責人員發出提示，並能製備管理報告，以供監察和分析用途；及
- (b) 食環署會檢視其各項指引和時限，令其更切合實際情況，並利便各方符合規定。

第 3 部分：無牌食物業處所的規管工作

3.1 本部分探討無牌食物業處所的規管工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 識別和監察無牌食物業處所 (第 3.2 至 3.8 段)；
- (b) 備存無牌食物業處所記錄 (第 3.9 至 3.18 段)；
- (c) 巡查無牌食物業處所 (第 3.19 至 3.28 段)；及
- (d) 即時拘捕和封閉令 (第 3.29 至 3.37 段)。

識別和監察無牌食物業處所

3.2 根據條例，任何人如未領有由食環署批出的牌照／許可證，不得經營食物業 (註 32)。食環署表示，分區環境衛生辦事處從以下資料來源識別無牌食物業處所 (註 33)：

- (a) 區域牌照辦事處就新食物業牌照和網上受限制食物售賣許可證申請的轉介；
- (b) 市民的投訴；
- (c) 其他政府部門的轉介；
- (d) 分區環境衛生辦事處人員的日常巡查結果；及
- (e) 分區環境衛生辦事處收到的新受限制食物售賣許可證 (除網上售賣受限制食物外) 申請，以及逾期的暫准食物業牌照。

在識別無牌食物業處所後，分區環境衛生辦事處會每周巡查有關處所以作監察，並採取適當的執法行動 (註 34)。

註 32：根據《食物業規例》，任何人如未領有由食環署批出的牌照／許可證而經營食物業，一經定罪，最高可被判罰款 50,000 元及監禁 6 個月；如該罪行屬持續的罪行，每天另加罰款 900 元。

註 33：為簡明起見，在本審計報告書中，「無牌食物業處所」一詞亦指沒有許可證經營的食物業處所；而在提及有關無牌食物業處所事宜時，「牌照」一詞亦指「許可證」。

註 34：食環署表示，分區環境衛生辦事處的衛生督察如在巡查時發現無牌食物業活動，便會搜集證據，並告知有關無牌食物業處所的東主或負責人其所觸犯的罪行，以及食環署擬就相關罪行發出傳票。

無牌食物業處所的規管工作

3.3 食環署會在環境衛生統計資料系統 (見第 2.56 段註 30) 備存截至每月月底有關無牌食物業處所數目的資料連同分項數字，包括正在／沒有申領牌照的無牌食物業處所數目，以及食環署在該曆月的巡查中發現營運中／沒有營運的無牌食物業處所數目。截至 2018 年至 2022 年的 12 月 31 日以及截至 2023 年 6 月 30 日，環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目載於表七。

表七

環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目
(2018 至 2023 年 (截至 6 月))

無牌食物業處所 數目		截至 12 月 31 日					截至 6 月 30 日
		2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
正在申領 牌照	營運中 (註 1)	177 (36%)	238 (41%)	228 (31%)	428 (27%)	271 (20%)	274 (23%)
	沒有營運 (註 2)	220 (44%)	257 (44%)	422 (56%)	1 111 (70%)	1 021 (77%)	868 (74%)
沒有申領 牌照	營運中 (註 1)	26 (5%)	15 (2%)	15 (2%)	10 (1%)	8 (1%)	7 (1%)
	沒有營運 (註 2)	75 (15%)	74 (13%)	82 (11%)	40 (2%)	20 (2%)	29 (2%)
小計	營運中 (註 1)	203 (41%)	253 (43%)	243 (33%)	438 (28%)	279 (21%)	281 (24%)
	沒有營運 (註 2)	295 (59%)	331 (57%)	504 (67%)	1 151 (72%)	1 041 (79%)	897 (76%)
總計		498 (100%)	584 (100%)	747 (100%)	1 589 (100%)	1 320 (100%)	1 178 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：營運中的無牌食物業處所指食環署在該曆月的巡查中發現正在營運的食物業處所。

註 2：沒有營運的無牌食物業處所指食環署在該曆月的巡查中發現沒有營運的食物業處所。

附註：食環署表示，自 2021 年起，環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目有所增加，主要是由於食物業牌照／許可證申請數目增加所致，情況由市場主導。食環署已根據現行指引對這些處所採取適當的跟進行動 (例如巡查和採取執法行動)。

需要檢視識別無牌食物業處所的做法

3.4 食環署表示，關於無牌食物業處所資料來源（見第 3.2 段）的分項數字，該署並沒有備存現成資料。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處（即灣仔區、旺角區和沙田區環境衛生辦事處——註 35）的記錄，留意到大部分無牌食物業處所都是經區域牌照辦事處轉介（見第 3.2(a) 段）而識別出來。如第 3.3 段表七所示，環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所大多正在申領牌照（例如截至 2023 年 6 月 30 日佔 97%，其中 23% 正在營運，74% 沒有營運）。

3.5 在 2023 年 9 月，審計署揀選了 35 個經營了最少一年的食物業處所（註 36），與所屬分區環境衛生辦事處在 2023 年 1 月至 8 月期間所備存的已識別為活躍經營的無牌食物業處所名單（見第 3.9(a) 段）互相對照。審計署發現，截至 2023 年 10 月，雖然牌照管理資訊系統的記錄顯示，有 13 個（37%）食物業處所屬無牌，但其中 9 個並未列入分區環境衛生辦事處備存的已識別為活躍經營的無牌食物業處所（見第 3.9(a) 段註 37）名單或其他記錄，以採取跟進行動。審計署認為，食環署需要考慮檢視其識別無牌食物業處所的做法，並採取適當的跟進行動。

需要密切監察無牌食物業處所的數目

3.6 如第 3.3 段表七所示，環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目由 2018 年 12 月 31 日的 498 個增至 2023 年 6 月 30 日的 1 178 個，增幅為 680 個（137%），而同期營運中（見表七註 1）的無牌食物業處所數目則由 203 個增至 281 個，增幅為 78 個（38%）。審計署進一步分析由 19 個分區環境衛生辦事處管轄而正在營運的無牌食物業處所數目，發現 12 個分區環境衛生辦事處在該段期間的有關數目有所增加（介乎 1 至 24 個不等）。審計署認為，食環署需要密切監察無牌食物業處所的數目，包括區內無牌食物業活動的特點，以制訂適當措施應對有關事宜。

註 35：審計署到訪 3 個行動科（見第 1.10(b) 段）各自轄下於 2022 年在環境衛生統計資料系統內匯報平均最多無牌食物業處所數目的分區環境衛生辦事處，以檢視其運作情況。

註 36：審計署主要採用以風險為本的方法揀選審查樣本，集中於：

- (a) 在互聯網（例如社交媒體）宣傳業務的食肆；
- (b) 搜尋網站／流動應用程式所載的食肆；及
- (c) 位於據媒體報道有無牌食物業活動的地區內的食物業處所。

審計署的建議

- 3.7 審計署建議食物環境衛生署署長應：
- (a) 考慮檢視食環署識別無牌食物業處所的做法，並採取適當的跟進行動；及
 - (b) 密切監察無牌食物業處所的數目，包括區內無牌食物業活動的特點，以制訂適當措施應對有關事宜。

政府的回應

- 3.8 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議。

備存無牌食物業處所記錄

- 3.9 根據食環署的指引，分區環境衛生辦事處須擬備下列無牌食物業處所記錄，以便進行多重監察及採取適當的跟進行動：
- (a) **地區行動計劃** 食環署表示，地區行動計劃是區內所有已識別為活躍經營的無牌食物業處所 (註 37) 的完整名單。分區環境衛生辦事處須定期擬備地區行動計劃，並每兩個月提交予食環署高層管理人員，以檢視區內無牌食物業處所的情況。地區行動計劃所列的無牌食物業處所按照不同的風險因素 (例如處所是否可獲發牌，或是否遭斷然反對發牌) 分類。如分區環境衛生辦事處不再把該等無牌食物業處所視為活躍經營，便會從名單上刪除該等處所；
 - (b) **即時拘捕行動目標名單** 為阻遏無牌食物業活動，如情況符合特定準則，食環署可採取即時拘捕行動 (見第 3.29 段)。即時拘捕行動目標名單包括分區環境衛生辦事處將對其採取即時拘捕行動的無牌食物業處所的詳細資料。分區環境衛生辦事處須備存及定期 (見第 2.13(c)(i) 段註 15) 更新該名單，以作記錄及監察用途；及

註 37：食環署在 2023 年 9 月回應審計署的查詢時表示，活躍經營的無牌食物業處所指該署曾對其採取檢控行動的無牌食物業處所。

- (c) **環境衛生統計資料系統內的無牌食物業處所數目** 分區環境衛生辦事處須於每月在環境衛生統計資料系統中記錄無牌食物業處所在每月月底的數目 (連同分項數字, 包括正在/沒有申領牌照的無牌食物業處所數目, 以及食環署在該曆月的巡查中發現營運中/沒有營運的無牌食物業處所數目 —— 見第 3.3 段)。環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所總數必須與地區行動計劃所載的總數相符。

需要確保所有分區環境衛生辦事處採用一致的基準

擬備地區行動計劃及把數據輸入環境衛生統計資料系統

3.10 分區環境衛生辦事處每兩個月提交地區行動計劃, 並每月把數據輸入環境衛生統計資料系統。食環署表示, 環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所總數必須與地區行動計劃所載的總數相符 (見第 3.9(c) 段)。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處 (見第 3.4 段) 於 2022 年 1 月至 2023 年 6 月期間在地區行動計劃與環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目, 留意到:

- (a) 地區行動計劃與環境衛生統計資料系統在該段期間記錄的數目存有差異 (見表八);
- (b) 旺角區和沙田區環境衛生辦事處把區域牌照辦事處轉介的所有個案 (見第 3.2(a) 段) 列入其擬備的地區行動計劃和環境衛生統計資料系統, 但灣仔區環境衛生辦事處並沒有採取這個做法; 及
- (c) 第一和第三行動科轄下的分區環境衛生辦事處 (即在港島及離島和在新界的分區環境衛生辦事處), 以及第二行動科轄下的分區環境衛生辦事處 (即在九龍的分區環境衛生辦事處)(見第 1.10(b) 段) 分別在雙數月份和單數月份擬備和提交地區行動計劃。

無牌食物業處所的規管工作

表八

灣仔區、旺角區和沙田區環境衛生辦事處在地區行動計劃和
環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目
(2022 年 1 月至 2023 年 6 月)

報告截算日期 (月底)		記錄的無牌食物業處所數目					
		灣仔區環境 衛生辦事處		旺角區環境 衛生辦事處		沙田區環境 衛生辦事處	
		地區 行動 計劃	環境 衛生 統計 資料 系統	地區 行動 計劃	環境 衛生 統計 資料 系統	地區 行動 計劃	環境 衛生 統計 資料 系統
2022 年	1 月	不適用	136	72	85	不適用	175
	2 月	24	137	不適用	73	158	158
	3 月	不適用	139	77	77	不適用	199
	4 月	26	142	不適用	82	165	164
	5 月	不適用	148	96	115	不適用	178
	6 月	26	150	不適用	118	165	165
	7 月	不適用	153	102	109	不適用	174
	8 月	24	155	不適用	98	143	143
	9 月	不適用	160	94	111	不適用	139
	10 月	25	166	不適用	112	132	132
	11 月	不適用	168	93	124	不適用	151
	12 月	23	172	不適用	111	139	139
2023 年	1 月	不適用	177	90	118	不適用	133
	2 月	23	178	不適用	120	148	148
	3 月	不適用	182	85	85	不適用	171
	4 月	18	184	不適用	89	161	161
	5 月	不適用	191	70	70	不適用	166
	6 月	27	128	不適用	73	155	164

說明： 地區行動計劃與環境衛生統計資料系統記錄的無牌食物業處所數目存有差異

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附註：旺角區環境衛生辦事處在單數月份提交地區行動計劃，而沙田區和灣仔區環境衛生辦事處則在雙數月份提交地區行動計劃。

3.11 就審計署查詢有關第 3.10 段表八所載數目的差異和食環署備存無牌食物業處所記錄的做法，食環署在 2023 年 8 月和 9 月回應審計署時表示：

- (a) 第二行動科轄下的分區環境衛生辦事處 (除觀塘區環境衛生辦事處外) 和第三行動科轄下的分區環境衛生辦事處把區域牌照辦事處轉介的所有個案 (見第 3.2(a) 段) 列入地區行動計劃和環境衛生統計資料系統，但第一行動科轄下的分區環境衛生辦事處和觀塘區環境衛生辦事處則沒有採取這個做法；及
- (b) 灣仔區環境衛生辦事處誤把須從地區行動計劃中刪除的無牌食物業處所數目 (見第 3.9(a) 段) 包括在環境衛生統計資料系統內，並把過往月份的有關數目結轉入該系統，致使該系統記錄的數目較實際為多。

3.12 第 3.10 及 3.11 段所述的審查結果顯示，各分區環境衛生辦事處就擬備地區行動計劃和把數據輸入環境衛生統計資料系統的做法均有所不同，而過程中亦有不足之處。審計署認為食環署需要採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處採用一致的基準擬備地區行動計劃及把數據輸入環境衛生統計資料系統。為利便比對和監察，食環署亦需要考慮劃一 3 個行動科就地區行動計劃的報告期。

需要備存正受監察的無牌食物業處所名單

3.13 根據食環署的指引，地區行動計劃是區內所有已識別為活躍經營的無牌食物業處所 (即食環署曾對其採取檢控行動的無牌食物業處所) 的完整名單 (見第 3.9(a) 段)。

3.14 審計署留意到，處所一經識別為無牌食物業處所，不論是否活躍經營 (例如正在申領食物業牌照／許可證而食環署未曾對其採取檢控行動的處所)，分區環境衛生辦事處均會對其進行每周巡查 (見第 3.2 段)。然而，根據食環署的指引，只有活躍經營的無牌食物業處所須列入地區行動計劃。換言之，食環署並沒有要求分區環境衛生辦事處備存區內正受監察的無牌食物業處所的完整名單 (例如供每周巡查之用)。為利便監察、加強監察能力和進行資源規劃，審計署認為食環署需要考慮要求分區環境衛生辦事處備存有關名單。

無牌食物業處所的規管工作

在擬備地區行動計劃方面有可予改善之處

3.15 審計署審查了3個分區環境衛生辦事處(見第3.4段)在2022年6月至2023年5月期間各自提交的6份地區行動計劃，留意到：

- (a) **地區行動計劃的資料重複／不全** 有2個分區環境衛生辦事處在其擬備的地區行動計劃分別列入139項和888項資料，當中分別有8項(6%)和35項(4%)屬重複資料(例如2項資料的檔案編號相同，但地址卻不同)或資料不全(例如沒有記錄檔案編號)；
- (b) **在地區行動計劃內關於封閉令申請進度的記錄欠準** 就3宗無牌食物業處所個案申請封閉令的進度並未準確記錄於地區行動計劃內。詳情如下：
 - (i) 在兩宗個案中，分區環境衛生辦事處人員在2023年4月的地區行動計劃記錄「已要求屋宇署提供涉事處所的建築圖則(註38)，正在等候答覆」。然而，個案檔案記錄顯示，屋宇署已先後在2022年5月和2023年4月向食環署提供相關建築圖則；及
 - (ii) 在另一宗個案中，分區環境衛生辦事處人員在2023年4月的地區行動計劃記錄「正在要求屋宇署提供涉事處所的建築圖則」。然而，個案檔案並沒有記錄顯示已向屋宇署提出相關要求；及
- (c) **沒有更新地區行動計劃** 有1個分區環境衛生辦事處的1份地區行動計劃記錄了115個無牌食物業處所，當中74個(64%)不再視為活躍經營的處所已列入地區行動計劃達2個月以上(最長達10個月)。

審計署認為食環署需要採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處列入地區行動計劃的資料，均準確齊全並已更新。

在環境衛生統計資料系統匯報

無牌食物業處所資料方面有可予改善之處

3.16 審計署審查了3個分區環境衛生辦事處(見第3.4段)在2022年1月至2023年4月期間各自擬備的2份環境衛生統計資料系統報告，留意到：

註38：食環署表示，該署須索取經屋宇署核證的相關處所的建築圖則，以供申請該處所的封閉令。

- (a) **沒有備存證明文件** 該 3 個分區環境衛生辦事處表示，他們均根據不同來源的資料，例如檢控和即時拘捕行動的記錄，把關於無牌食物業處所的數據輸入環境衛生統計資料系統。然而，該等分區環境衛生辦事處均無法提供相關證明文件，供審計署審查；及
- (b) **把無牌食物業處所錯誤歸類** 審計署發現，在旺角區和沙田區環境衛生辦事處各自擬備的 2 份和 1 份環境衛生統計資料系統報告中，兩區均有 3 個無牌食物業處所在相關曆月沒有營運，卻被錯誤歸類為「營運中」。

審計署認為食環署需要就輸入環境衛生統計資料系統的數據備存相關證明文件，以便查核；並採取措施，確保在該系統匯報的無牌食物業處所分類和資料，均準確無誤。

審計署的建議

3.17 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處採用一致的基準擬備地區行動計劃及把數據輸入環境衛生統計資料系統；
- (b) 需要考慮劃一 3 個行動科就地區行動計劃的報告期，以方便比對和監察；
- (c) 考慮要求分區環境衛生辦事處備存區內正受監察的無牌食物業處所的完整名單，以方便監察、加強監察能力和進行資源規劃；
- (d) 採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處列入地區行動計劃的資料，均準確齊全並已更新；及
- (e) 就輸入環境衛生統計資料系統的數據備存相關證明文件，以便查核；並採取措施，確保在該系統匯報的無牌食物業處所分類和資料，均準確無誤。

政府的回應

3.18 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

無牌食物業處所的規管工作

- (a) 地區行動計劃和經提升的牌照管理資訊系統相輔相成，預期可用其編製無牌食物業處所的完整名單，以便更有效地進行監察；
- (b) 地區行動計劃按地區而編製，而現行報告期是為了利便相關行動科進行監察而訂定；及
- (c) 食環署會考慮第 3.17 段所載的審計署建議，並會探討是否有可予進一步改善之處。

巡查無牌食物業處所

3.19 食環署表示：

- (a) 分區環境衛生辦事處在收到區域牌照辦事處的轉介 (見第 3.2(a) 段) 後，會在指定時限內 (見第 2.13(c)(i) 段註 15) 進行首次巡查；
- (b) 對於市民就涉嫌無牌食物業處所的投訴及其他政府部門的轉介 (見第 3.2(b) 及 (c) 段)，分區環境衛生辦事處會進行巡查，以在 30 天內給予具體答覆 (註 39)；
- (c) 處所一經識別為無牌食物業處所，分區環境衛生辦事處便會每周到訪，以作監察 (即進行每周巡查)；及
- (d) 須妥善記錄不符合上述巡查時限／頻次規定的原因。

需要確保適時進行巡查

3.20 審計署從 3 個分區環境衛生辦事處 (見第 3.4 段) 的地區行動計劃中揀選了在 2021 年 1 月至 2023 年 4 月期間識別的 30 宗無牌食物業處所個案作審查，發現：

- (a) 該 30 宗個案全部由區域牌照辦事處轉介 (見第 3.2(a) 段)，在 9 宗 (30%) 個案中，有關分區環境衛生辦事處沒有在指定時限內進行首次巡查 (相隔的時間最長為轉介日期起計 17 天)(見第 3.19(a) 段)；

註 39：根據食環署的指引，該署在收到市民投訴或其他政府部門的轉介後，須分別在 10 天及 30 天內給予初步及具體答覆。

- (b) 在 2021 年 1 月至 2023 年 8 月期間就該 30 宗個案進行的 1 190 次巡查 (註 40) 中，有 26 次巡查 (涉及 15 宗個案) 與上次巡查相隔超過 1 周 (介乎 12 至 70 天不等，平均為 24 天)(見第 3.19(c) 段)；及
- (c) 就上文第 (a) 及 (b) 項所述的全部個案，不符合巡查時限／頻次規定的原因均沒有記錄 (見第 3.19(d) 段)。

審計署認為食環署需要採取措施，確保按照所訂時限／頻次巡查無牌食物業處所，並按照要求記錄不符合規定的原因。

需要確保適時回覆投訴

3.21 根據食環署的指引，所有投訴均須迅速處理。審計署分析了在 2018 年 1 月至 2023 年 6 月期間收到有關無牌食物業處所投訴的資料庫 (摘錄自食環署投訴管理資訊系統——註 41)，留意到：

- (a) 雖然有規定在收到投訴後的 30 天內須作出具體答覆 (見第 3.19(b) 段註 39)，但在該段期間收到的 18 504 宗投訴個案中，有 7 514 宗 (41%) 給予具體答覆所需時間多於 30 天 (從收到投訴的日期起計，介乎 31 至 295 天不等 (平均為 56 天))；及
- (b) 沒有初步答覆日期的現成資料，因此審計署未能分析食環署有否符合在 10 天內給予初步答覆的規定 (見第 3.19(b) 段註 39)(註 42)。

食環署在 2023 年 10 月告知審計署，就某些投訴個案延遲給予具體答覆，是因個案性質複雜而需要較長時間進行調查所致。因此，有關個案不應視為有所延遲。由於所有投訴均須迅速處理，審計署認為食環署需要採取措施，確保按照其指引適時回覆有關無牌食物業處所的投訴。

註 40：部分巡查是在非辦公時間進行。

註 41：食環署利用投訴管理資訊系統記錄與所有投訴 (包括有關無牌食物業處所的投訴) 有關的資料。系統所提供的個別個案記錄資料包括收到投訴的日期、投訴主題、投訴人姓名和聯絡資料，以及初步和具體答覆日期。

註 42：食環署表示，投訴管理資訊系統會編製每周和每月報告，並自動發送予地區管理層面的相關食環署人員，以供監察逾期個案和處理投訴的情況。

無牌食物業處所的規管工作

需要確保使用公事記事冊的規定得以遵守

3.22 根據食環署的指引，衛生督察須在公事記事冊記錄所有巡查的詳細資料。使用公事記事冊旨在讓巡查人員記錄每天執行公務時所有發現之事和相關事宜的重要細節，以供日後參考。審計署審查了3個分區環境衛生辦事處（見第3.4段）的衛生督察在2022年使用的所有公事記事冊，留意到若干衛生督察在某些應有進行巡查的月份沒有使用公事記事冊（見表九）。

表九

灣仔區、旺角區和沙田區環境衛生辦事處的衛生督察 使用公事記事冊的情況 (2022年)

	灣仔區 環境衛生 辦事處	旺角區 環境衛生 辦事處	沙田區 環境衛生 辦事處
衛生督察人數	24	18	21
當值月份總數 (註) (a)	268 (100%)	210 (100%)	240 (100%)
有使用公事記事冊的月份總數 (b)	175 (65%)	127 (60%)	100 (42%)
沒有使用公事記事冊的月份總數 (c)=(a)-(b)	93 (35%)	83 (40%)	140 (58%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：當值月份指分區環境衛生辦事處所有衛生督察的工作月份總數，不包括沒有當值（例如休假或調職）的月份。

3.23 審計署認為食環署需要採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處的衛生督察遵守該署指引就使用公事記事冊所訂的規定。

需要確保查核公事記事冊的規定得以遵守

3.24 根據食環署的指引，每名高級衛生督察須每月抽查其監督的衛生督察的公事記事冊，並於查核後在記事冊上簽署作實。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處（見第 3.4 段）的衛生督察在 2022 年使用的所有公事記事冊，發現雖然每名高級衛生督察須每月查核最少一名衛生督察的公事記事冊，但並沒有證據顯示若干高級衛生督察曾在某些月份進行過查核（見表十）。審計署認為食環署需要採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處的高級衛生督察遵守該署指引就查核公事記事冊所訂的規定。

表十

灣仔區、旺角區和沙田區環境衛生辦事處的高級衛生督察
查核公事記事冊的情況
(2022 年)

	灣仔區 環境衛生 辦事處	旺角區 環境衛生 辦事處	沙田區 環境衛生 辦事處
(a) 高級衛生督察人數	4	3	4
(b) 沒有證據證明曾查核公事記事冊的高級衛生督察人數	2	0	1
(c) 有查核最少 1 個月公事記事冊的高級衛生督察人數	2	3	3
(d) 在 (c) 項所述的高級衛生督察有進行查核的月份數目	9 和 10	2、10 和 12	1、1 和 3

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

需要確保使用和查核標準巡查表格

3.25 根據食環署的指引：

- (a) 衛生督察須使用標準巡查表格，記錄巡查的重要資料，包括巡查日期及時間，以及處所狀況詳情。每次巡查均須使用獨立的巡查表格；及
- (b) 巡查表格須適時提交予高級衛生督察查核，而高級衛生督察在查核後須簽署表格作實。

3.26 審計署從 3 個分區環境衛生辦事處（見第 3.4 段）的地區行動計劃中揀選了在 2021 年 1 月至 2023 年 4 月期間識別的 30 宗無牌食物業處所個案，並審查了在 2021 年 1 月至 2023 年 8 月期間進行的 1 190 次巡查的相關記錄（見第 3.20(b) 段）。審計署留意到：

- (a) **沒有經常使用最新版本的標準巡查表格** 標準巡查表格已於 2016 年更新，但有 345 次 (29%) 巡查（涉及 12 宗個案）沒有使用最新版本的標準巡查表格；
- (b) **沒有經常使用標準巡查表格** 有 80 次 (7%) 巡查（涉及 7 宗個案）沒有使用標準巡查表格。食環署表示，該等巡查的詳細資料已記錄在由相關衛生督察保存的檔案中；
- (c) **沒有經常使用獨立的巡查表格** 有 353 次 (30%) 巡查（涉及 13 宗個案）沒有使用獨立的巡查表格來記錄個別巡查。例如在 1 宗個案中，有 6 次巡查均以同一份表格作記錄；
- (d) **沒有經常記錄向高級衛生督察提交巡查表格的日期** 由於沒有經常記錄向高級衛生督察提交巡查表格的日期，審計署未能確定有關人員是否適時提交表格；及
- (e) **需時甚久才完成查核巡查表格** 就 30 宗個案擬備的 852 份巡查表格中，只有 583 份 (68%) 經高級衛生督察簽署，作為已查核的證據。在這 583 份經簽署的巡查表格中，只有 420 份有寫上簽署日期，而表格擬備日期與簽署日期相距 0 至 253 天不等（平均為 40 天）。

審計署認為食環署需要採取措施，確保衛生督察按規定妥為使用標準巡查表格記錄巡查無牌食物業處所的詳細資料，並適時提交巡查表格，另確保高級衛生督察適時查核有關表格。

審計署的建議

- 3.27 審計署建議食物環境衛生署署長應採取措施，確保：
- (a) 按照所訂時限／頻次巡查無牌食物業處所，並按照要求記錄不符合規定的原因；
 - (b) 按照食環署指引適時回覆有關無牌食物業處所的投訴；
 - (c) 所有分區環境衛生辦事處的衛生督察遵守食環署指引就使用公事記事冊所訂的規定；
 - (d) 所有分區環境衛生辦事處的高級衛生督察遵守食環署指引就查核公事記事冊所訂的規定；及
 - (e) 衛生督察按規定妥為使用標準巡查表格記錄巡查無牌食物業處所的詳細資料，並適時提交巡查表格，另確保高級衛生督察適時查核有關表格。

政府的回應

3.28 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示食環署會檢視其各項指引和時限，令其更切合實際情況，並利便各方符合規定。

即時拘捕和封閉令

3.29 **即時拘捕** 為阻遏無牌食物業活動，如情況符合特定準則，食環署可採取即時拘捕行動。在即時拘捕行動中，衛生督察進行掃蕩以拘捕經營無牌食物業處所的人士，並把他們帶往附近警署，以採取進一步執法行動（例如錄取警誡口供）。食環署表示，不論採取即時拘捕行動與否，食環署仍會定期檢控無牌食物業處所。

3.30 **封閉令** 如情況符合特定準則，食環署可向法庭申請封閉令，以封閉無牌食物業處所。食環署執行封閉令時，有關處所將被封鎖和加封，燃氣和水電供應亦會被截斷。該封閉令會一直維持有效，直至法庭應食環署或對該命令所關乎的處所有權益的人的申請而予以撤銷為止。

執行即時拘捕行動有可予改善之處

3.31 食環署的環境衛生統計資料系統備存有關即時拘捕行動的數據。審計署審查了該系統備存的相關數據，以及 3 個分區環境衛生辦事處（見第 3.4 段）擬備的即時拘捕行動目標名單（見第 3.9(b) 段）和與即時拘捕行動相關的其他記錄，留意到：

- (a) **即時拘捕行動平均成功率下降** 環境衛生統計資料系統顯示，在 2018 至 2022 年期間，食環署每年採取 131 至 189 次即時拘捕行動，被捕人數介乎 64 至 75 人不等。審計署留意到，即時拘捕行動的平均成功率（註 43）由 2018 年的 50% 下降至 2022 年的 35%。此外，19 個分區環境衛生辦事處的成功率各有差異。在 2022 年，6 個分區環境衛生辦事處的成功率為 0%（每個分區環境衛生辦事處採取 2 至 42 次即時拘捕行動），另有 6 個分區環境衛生辦事處的成功率則為 100%（每個分區環境衛生辦事處採取 1 至 12 次即時拘捕行動）。審計署認為食環署需要檢視不同分區環境衛生辦事處（特別是成功率偏低的分區環境衛生辦事處）採取即時拘捕行動的做法，以改善有關行動的安排。此外，為加強阻嚇作用，食環署亦需要考慮按情況在其網站公布已採取的即時拘捕行動；
- (b) **沒有備存即時拘捕行動目標名單** 根據食環署的指引，分區環境衛生辦事處須備存及定期更新即時拘捕行動目標名單，以作記錄及監察用途（見第 3.9(b) 段）。就該 3 個分區環境衛生辦事處而言，沙田區環境衛生辦事處在 2023 年 7 月回應審計署的查詢時表示沒有備存該名單。審計署認為食環署需要採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處遵守相關規定；及
- (c) **沒有對符合相關準則的無牌食物業處所採取即時拘捕行動** 食環署在其指引訂明把無牌食物業處所列入即時拘捕行動目標名單的準則。審計署審查了該 3 個分區環境衛生辦事處在 2023 年 1 月至 4 月期間擬備的地區行動計劃所列的其中 25 個無牌食物業處所記錄，發現有 12 個無牌食物業處所符合最少一項相關準則，卻未被列入該名單；另外，未有對其中 7 個無牌食物業處所採取即時拘捕行動的理據亦沒有記錄在案。食環署在 2023 年 8 月回應審計署的查詢時表示，該署把無牌食物業處所列入該名單時曾考慮其他因素，例如運作計劃和人手調配。審計署認為食環署需要採取措施，確保按照該署指引採取即時拘捕行動，以及把未有採取即時拘捕行動的理據記錄在案。

註 43：平均成功率指被捕人數佔採取即時拘捕行動次數的百分比。

需要改善就持續經營的無牌食物業處所而製備的管理資料

3.32 審計署留意到，對於涉及無牌食物業活動而正在申領食物業牌照的處所，如有關人士撤回申請，並由相同東主就同一處所提交新的申請，食環署會在地區行動計劃中把該處所記錄為新的無牌食物業處所個案，而舊個案則會從地區行動計劃中刪除。因此，地區行動計劃中的新個案不會顯示就舊個案所採取的行動記錄，相關無牌食物業處所過往的記錄亦因而沒有反映在地區行動計劃中。

3.33 食環署表示，無牌食物業處所的過往記錄，是採取即時拘捕行動和申請封閉令的考慮因素之一。如第 3.32 段所述，地區行動計劃有所不足，情況未如理想。為利便管理人員釐定所需採取的適當行動（例如採取即時拘捕行動或申請封閉令），以處理無牌食物業持續經營的問題，食環署需要檢視在地區行動計劃中記錄無牌食物業處所（相同東主）的做法，以提供更多管理資料作參考。

需要確保根據所訂頻次向無牌食物業處所作出檢控

3.34 根據食環署的指引，就無牌食物業處所，食環署須定期作出檢控（見第 2.13(c) (i) 段註 15）。對於符合申請封閉令準則的無牌食物業處所，食環署須更頻密地作出檢控。審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處（見第 3.4 段）在地區行動計劃（2023 年 1 月至 4 月期間）所列的 25 間符合申請封閉令準則的無牌食物業處所，發現未有按規定對其中 10 宗個案更頻密地作出檢控。審計署認為食環署需要採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處按照該署指引所訂的頻次，向符合申請封閉令準則的無牌食物業處所作出檢控。

需要確保公布封閉令執行情況的最新資料

3.35 食環署會在其網站公布被法庭根據條例頒令封閉的無牌食物業處所名單（即已執行封閉令的個案）。根據截至 2023 年 9 月 21 日食環署網站上的名單，所有封閉令已被撤銷（見第 3.30 段）。然而，審計署審查了仍然有效的封閉令記錄，發現截至 2023 年 9 月，有一項封閉令仍然有效。審計署認為食環署需要採取措施，確保在其網站公布封閉令執行情況的最新資料。

審計署的建議

3.36 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 檢視不同分區環境衛生辦事處採取即時拘捕行動的做法，以改善有關行動的安排；
- (b) 考慮按情況在食環署網站公布已採取的即時拘捕行動；
- (c) 採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處遵守備存及定期更新即時拘捕行動目標名單的相關規定；
- (d) 採取措施，確保按照食環署指引採取即時拘捕行動，以及把未有採取即時拘捕行動的理據記錄在案；
- (e) 檢視在地區行動計劃中記錄無牌食物業處所的做法，以就相同東主持續經營無牌食物業處所提供更多管理資料，以釐定所需採取的適當行動；
- (f) 採取措施，確保所有分區環境衛生辦事處按照食環署指引所訂的頻次，向符合申請封閉令準則的無牌食物業處所作出檢控；及
- (g) 採取措施，確保在食環署網站公布封閉令執行情況的最新資料。

政府的回應

3.37 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示食環署會檢視其各項指引和時限，令其切合實際情況，並利便各方符合規定。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分探討與食物業處所規管工作相關的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 食物業處所的環境衛生 (第 4.2 至 4.14 段)；
- (b) 備存檢控記錄 (第 4.15 至 4.23 段)；
- (c) 衛生經理及衛生督導員計劃 (第 4.24 至 4.27 段)；
- (d) 食物業處所規管工作指引 (第 4.28 至 4.31 段)；及
- (e) 推行牌照管理資訊系統提升項目 (第 4.32 至 4.38 段)。

食物業處所的環境衛生

需要持續檢視規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃的推行情況

4.2 食環署表示，食物業處所 (尤其是食肆) 所產生的行業廢物一般包含大量食物碎屑，若處理不善會發出臭味，並為老鼠提供食物來源和匿藏點，除了會對公眾構成妨擾，亦可能構成食物安全和環境衛生問題。食物業有責任妥善處理其產生的行業廢物。然而，不少食物業處所把廢物放在戶外，尤其是在營業時間過後。

4.3 為改善後巷的環境衛生和處理鼠患，食環署在 2022 年 11 月推出試驗計劃 (涉及 9 個分區環境衛生辦事處轄下的 9 條後巷)，容許持牌／持證食物業處所在符合特定條件下，於其相連後巷擺放大型垃圾桶 (註 44)，妥善地短暫存放垃圾以待該處所委聘的清潔人員收集。食環署在 2023 年 1 月的檢討顯示，該等後巷的整體環境衛生和鼠患情況均有顯著改善。食環署在 2023 年 4 月把試驗計劃推展至全港各區 (離島區除外)。

4.4 **需要持續檢視所涵蓋的後巷數目和食物業處所的參與程度** 食環署表示，試驗計劃旨在規管食物業使用目標後巷 (公眾地方) 存放廢物的情況。主要考慮因

註 44：根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章) 第 22 條，如在任何處所內有數量超過 100 升的行業廢物，則該處所的佔用人在處置該等廢物前，須通知食物環境衛生署署長，說明他將如何安排處置該等廢物。署長可批准該項安排，或指示該佔用人按其指示的方式處置廢物。

其他相關事宜

素之一，是要改善可能因目標後巷附近的食物業處未有妥善存放廚餘而引致的鼠患情況。每個分區環境衛生辦事處會自行決定把哪些後巷納入計劃，考慮因素包括後巷的問題是否由持牌／持證食物業處所造成、後巷是否鄰近垃圾收集站，以及後巷有否足夠空間擺放垃圾桶。截至 2023 年 6 月，計劃涵蓋了 18 個分區環境衛生辦事處轄下 26 條後巷。審計署留意到：

- (a) 18 個分區環境衛生辦事處納入計劃的目標後巷數目不一 (即 16 個分區環境衛生辦事處各納入了 1 條後巷，1 個分區環境衛生辦事處納入了 4 條後巷，餘下 1 個分區環境衛生辦事處納入了 6 條後巷)；
- (b) 該 26 條後巷毗鄰有 325 個持牌／持證食物業處所，其中 5 個沒有營運。在 320 個營運中的食物業處所中，有 232 個 (73%) 參與了計劃 (每條後巷的參與率介乎 18% 至 100% 不等)；及
- (c) 截至 2023 年 6 月，政府打擊衛生黑點計劃 (註 45) 涵蓋 66 條屬衛生黑點的問題後巷，然而當中只有 4 條問題後巷被納入試驗計劃。食環署表示，政府打擊衛生黑點計劃涵蓋的問題後巷亦涉及多種其他問題，包括地下污水渠淤塞、棄置電單車阻街等，而這些問題都不屬於食環署的職權範圍。

4.5 食環署在 2023 年 7 月就擴展的試驗計劃進行的檢討顯示：

- (a) 目標後巷的整體衛生狀況和鼠患情況大為改善；及
- (b) 關於試驗計劃提出的建議包括視乎人手調配、適用程度和運作需要，把試驗計劃恆常化並在各區推行，以及把宣傳資料和信件範本改為雙語版。

4.6 食環署表示，規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃有助改善目標後巷的整體衛生狀況。然而，審計署留意到計劃涵蓋的後巷數目有限，而部分後巷毗鄰的食物業處所參與率亦不高 (見第 4.4 段)。審計署認為，食環署需要持續檢視試驗計劃的推行情況，並按情況採取措施改善計劃 (例如擴展計劃涵蓋範圍、揀選後巷時顧及衛生黑點，以及加強宣傳計劃)。

註 45：政府打擊衛生黑點計劃於 2022 年 8 月中由地區事項統籌工作組 (由政務司副司長領導) 開展。在計劃下，各部門着力清理全港各區的衛生和街道管理黑點，以保障公眾健康、為市民締造宜居的生活環境，以及提升香港的形象。

4.7 **需要加強監察試驗計劃的合規情況** 食環署表示，只有參與試驗計劃的持牌／持證食物業處所才准在受管制的情況下用後巷存放廢物，而其亦須嚴格遵從食環署所訂規則。否則，食環署會採取執法行動。審計署於 2023 年 8 月到試驗計劃涵蓋的 8 條後巷（位處 3 個分區環境衛生辦事處（即旺角區、沙田區和灣仔區）的管轄範圍）進行實地視察，並留意到以下違規情況：

- (a) **部分垃圾桶沒有貼上標籤** 根據試驗計劃的規則，只有指定垃圾桶才准予放在後巷，而每個垃圾桶應貼上參與計劃的食物業處所的商號。然而，審計署發現有 7 條後巷的部分垃圾桶並沒有貼上標籤（例子見照片一 (a)）。食環署在 2023 年 10 月回應審計署的查詢時表示，有關垃圾桶很可能不屬於持牌／持證食物業處所，亦不受試驗計劃規管；
- (b) **廢物放在垃圾桶外** 根據試驗計劃的規則，指定垃圾桶不得有滲漏，亦不得在後巷亂拋垃圾，垃圾桶外層應保持合理的清潔狀況且沒有頑固污漬。然而，審計署發現有 8 條後巷的部分垃圾桶上或地上堆放了廢物，而有些垃圾桶外層有明顯污漬；
- (c) **垃圾桶沒有蓋好** 根據試驗計劃的規則，指定垃圾桶應用密封桶蓋蓋好，以防蟲鼠和動物接觸桶內廢物。然而，審計署發現有 4 條後巷的部分垃圾桶沒有桶蓋（例子見照片一 (b)）或沒有適當地蓋好；及
- (d) **有些廢物沒有用袋包好** 根據試驗計劃的規則，必須用袋包好所有廢物並適當地綁緊袋口，才放入指定垃圾桶。然而，審計署發現有 1 條後巷的垃圾桶內，有些廢物並沒有用袋包好。

照片一 (a) 及 (b)

違反試驗計劃規定的例子

(a) 垃圾桶沒有貼上標籤



(b) 垃圾桶沒有桶蓋



資料來源：審計署人員在 2023 年 8 月拍攝的照片

4.8 審計署認為，食環署需要加強監察規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃的合規情況，並按情況採取執法行動，包括就審計署發現的違規個案採取適當的跟進行動。

需要持續檢視應對寵物進入食物業處所的措施

4.9 食環署表示，寵物友善餐廳最近已成為食物業處所用作招徠的經營策略。就寵物進入食物業處所事宜，《食物業規例》訂明：

- (a) 任何從事食物業的人，不得明知而容受或准許任何食物室 (即任何用作處理未加掩蓋的食物或清潔設備的房間) 內有活的禽鳥或動物存在；及
- (b) 任何人不得將狗隻帶進任何食物業處所內，而任何從事食物業的人不得明知而容受或准許狗隻在任何食物業處所內出現，為失明的人充當嚮導或與行使一項合法權力有關的狗隻除外。

食環署表示，在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間，該署根據《食物業規例》就食物室內有活的禽鳥或活的動物存在的情況和准許狗隻在食物業處所內出現的情況，分別作出了 2 宗和 14 宗檢控。

4.10 關於寵物進入食物業處所事宜，審計署留意到以下情況：

- (a) **寵物友善餐廳數目有所增加** 2023 年年初，食環署編製了載列 199 間寵物友善餐廳的名單，以作監察。就 3 個分區環境衛生辦事處 (即中西區、旺角區和沙田區) 而言，該名單上共有 65 間寵物友善餐廳位於其轄下地區內。審計署留意到社交媒體網絡上就寵物友善餐廳有頗多宣傳。審計署在 2023 年 8 月就 3 個分區環境衛生辦事處轄下地區內的寵物友善餐廳研究了傳媒的資訊，發現另有 112 間寵物友善餐廳 (社交媒體上有資料顯示有關餐廳歡迎狗隻進入)；
- (b) **關於攜帶狗隻進入食物業處所的投訴數目有所增加** 食環署表示，該署會就關於攜帶狗隻進入食物業處所的投訴展開調查。在 2018 至 2023 年 (截至 6 月) 期間收到的相關投訴顯示於表十一；

表十一

關於攜帶狗隻進入食物業處所的投訴數目
(2018 年 1 月至 2023 年 6 月)

年份	投訴數目
2018	90
2019	80
2020	58
2021	364
2022	222
2023 (截至 6 月)	101

資料來源：食環署的記錄

- (c) **需要檢視巡查寵物友善餐廳的做法** 食環署會對持牌食物業處所 (包括寵物友善餐廳) 進行巡查。在巡查報告中，有一個項目是檢查有關處所是否符合「食物室內沒有活禽鳥或動物和處所內沒有狗隻」的規定。審計署揀選了 3 個分區環境衛生辦事處 (見上文第 (a) 項) 轄下地區內

其他相關事宜

的 12 間寵物友善餐廳 (社交媒體網絡上有資料顯示有狗隻在有關處所內出現)，並發現食環署在 2023 年 1 月至 6 月期間進行了 23 次巡查 (包括 4 次因有關食物業處所沒有開門營業而巡查不果)，而所有巡查報告均無匯報有寵物出現。全部巡查均在平日辦公時間 (即由上午 9 時至下午 5 時 30 分) 內進行。另一方面，審計署於 2023 年 9 月的一個週末到該 12 間餐廳的其中 3 間進行實地視察，發現 2 間餐廳內有狗隻出現；及

- (d) **內地／海外經驗** 審計署的研究發現，雖然內地／海外國家的部分城市的法例普遍禁止狗隻在食物業處所出現，但如符合特定條件 (例如室外座位) 或以特定食物業牌照類別 (例如寵物咖啡店) 經營，則可有限度地容許狗隻進入。

4.11 政府在 2012 年 1 月和 2016 年 6 月回應立法會議員的查詢時表示：

- (a) 《食物業規例》所載的規定旨在保障食物安全和公眾健康。由於動物的毛、身體及排泄物可能帶有病原體和寄生蟲，因此動物或會成為污染食物和設備的源頭。人和動物共處會增加傳染疾病的風險。狗隻經飼養後，習慣與人類有較親密的接觸。容許狗隻進入食物業處所，對共處一室進食的顧客，特別是體質較弱或易受感染的人士，會構成較大的健康風險；及
- (b) 香港是一個多元化的社會，市民對攜帶寵物進入公共場所 (包括食物業處所) 持有不同的意見。政府須在整體公眾利益和保障動物福利兩者之間取得適當的平衡。

4.12 審計署留意到，禁止狗隻在食物業處所內出現的法例於 1994 年頒布，目的是預防疾病由狗隻傳播給人類。鑑於投訴的數目和寵物友善餐廳 (包括歡迎狗隻進入的餐廳) 的宣傳均有所增加，食環署有需要：

- (a) 加強宣傳關於寵物進入食物業處所的法律限制和提高市民的意識；
- (b) 檢視巡查寵物友善餐廳的做法，並採取適當的跟進行動 (例如在周末或公眾假期進行巡查)；及
- (c) 持續檢視是否需要檢討關於寵物進入食物業處所的法例，其間須顧及內地／海外經驗、公眾意見和社會的變化。

審計署的建議

4.13 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 持續檢視規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃的推行情況，並按情況採取措施改善計劃（例如擴展計劃涵蓋範圍、揀選後巷時顧及衛生黑點，以及加強宣傳計劃）；
- (b) 加強監察規範食物業處所妥善處置廢物試驗計劃的合規情況，並按情況採取執法行動，包括就審計署發現的違規個案採取適當的跟進行動；
- (c) 加強宣傳關於寵物進入食物業處所的法律限制和提高市民的意識；
- (d) 檢視巡查寵物友善餐廳的做法，並採取適當的跟進行動（例如在周末或公眾假期進行巡查）；及
- (e) 持續檢視是否需要檢討關於寵物進入食物業處所的法例，其間須顧及內地／海外經驗、公眾意見和社會的變化。

政府的回應

4.14 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示在環境及生態局的政策督導下，食環署會持續檢視是否需要檢討相關法例，其間會參考公眾意見、其他地方的經驗和社會的變化。

備存檢控記錄

4.15 食環署會對違反公眾衛生法例的食物業經營者作出檢控。就理據充足的個案，該署會安排向相關食物業經營者發出傳票。食環署使用名為「傳票處理追查」的電腦系統（即傳票追查系統）記錄就食物業處所等對象所採取的檢控行動。該系統其中一個重要功能是讓相關人員追查和監察各階段（例如製備檢控報告、向法庭提交文件以供發出傳票和進行法庭聆訊）的行動進度。該系統會向相關人員發送電郵通知書，提醒他們相應地採取適當的跟進行動。

需要適時建立傳票追查系統記錄

4.16 根據食環署的指引，就該署有意作出檢控的個案（即檢控個案），每項罪行均須在事件日期（註 46）起計的指定時限內（見第 2.13(c)(i) 段註 15）建立傳票追查系統記錄。審計署分析了在 2018 至 2022 年期間建立的傳票追查系統記錄，發現每年有 6% 至 7% 的記錄並非在指定時限內建立（相隔的時間最長為事件日期起計 126 天）。由於系統會向相關人員發送電郵通知書，提醒他們採取適當的跟進行動，因此延遲建立記錄可能會降低提示系統的效益。審計署認為食環署需要採取措施，確保適時建立傳票追查系統記錄。

需要確保在傳票追查系統中記錄非檢控個案的所需資料

4.17 根據食環署的指引，如個案不會進行檢控（即非檢控個案），相關人員須在傳票追查系統中記錄原因、批核日期和批核人員。審計署留意到，2018 至 2022 年期間共有 417 宗非檢控個案（每年介乎 36 至 214 宗不等）。在這 417 宗個案中：

- (a) 有 254 宗 (61%) 個案（每年介乎 5 至 187 宗不等）的原因、批核日期和批核人員沒有在傳票追查系統中記錄；及
- (b) 有 2 宗個案（2020 和 2021 年各 1 宗）的原因雖已記錄在傳票追查系統中，但批核日期和批核人員卻沒有記錄。

審計署認為食環署需要採取措施，確保按照該署指引把個案不作檢控的原因和批核詳情記錄在傳票追查系統。

需要確保非檢控個案經適當的人員批核

4.18 審計署審查了傳票追查系統所記錄的 417 宗非檢控個案（見第 4.17 段），以及灣仔區、旺角區和沙田區環境衛生辦事處的 30 宗個案。審計署留意到：

- (a) 在 417 宗個案中，有 11 宗 (3%) 的批核人員職權層級並不符合食環署的指引；及

註 46：事件日期指食物業處所負責人獲告知會被檢控的日期。食環署表示，事件日期未必與違例日期相同。舉例來說，食環署人員在巡查時發現食物業處所的時間有變，則該次巡查的日期會被視作事件日期，而上一次巡查日期（當日間隔尚未改變）會被視作違例日期。

- (b) 在 30 宗個案中，有 2 宗旺角區環境衛生辦事處的個案的批核人員職權層級並不符合食環署的指引（見上文第 (a) 項），而不作檢控的批核記錄亦無法在個案檔案中找到。

審計署認為食環署需要採取措施，確保非檢控個案按該署指引經由適當的人員批核，並備存妥善的批核文件。

需要確保傳票追查系統記錄準確無誤

4.19 審計署審查了 2018 至 2022 年期間 163 宗非檢控個案 (417 宗減去 254 宗——見第 4.17 段) 在傳票追查系統所記錄的原因，留意到主要原因包括證據不足和牌照已簽發／續期。審計署進一步留意到，在 163 宗個案中，有 3 宗因超過檢控時限（註 47）而沒有進行檢控。食環署在 2023 年 8 月和 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 其中 1 宗個案的負責人員誤把沒有進行檢控的原因記錄為超過檢控時限，但真正原因是牌照已簽發；及
- (b) 其餘 2 宗個案的負責人員在傳票追查系統中記錄了錯誤的違例日期，導致系統顯示的檢控時限日期出錯。當個案轉交予其他人員以申請傳票時，才發現檢控時限已過。

審計署認為食環署需要採取措施，確保傳票追查系統記錄準確無誤，尤其是違例日期，以避免再出現類似的檢控時限已過的情況。

需要就管制人員報告所匯報的檢控數字備存妥善的證明文件

4.20 食環署在其管制人員報告中匯報持牌和無牌食物業處所的檢控數字，作為指標。該署表示，每年管制人員報告所匯報的數字，均依據傳票追查系統所建立的檢控記錄數字而編製。審計署分析了傳票追查系統所建立的檢控記錄，以及 2018 至 2022 年管制人員報告所匯報的檢控數字，發現兩者存有差異如下：

- (a) 就持牌食物業處所而言，每年管制人員報告所匯報的檢控數字多於傳票追查系統所記錄的數字（即附有牌照號碼的傳票追查系統記錄）（每年差異介乎 1 772 至 2 534 宗不等）；及

註 47：根據《裁判官條例》(第 227 章) 第 26 條，就食環署管轄範圍內任何罪行向法院提出告發的時效均為違例日期起計 6 個月（即 6 個月後便超過檢控時限）。

其他相關事宜

- (b) 就無牌食物業處所而言，每年管制人員報告所匯報的檢控數字少於傳票追查系統所記錄的數字 (即沒有牌照號碼的傳票追查系統記錄)(每年差異介乎 1 997 至 2 786 宗不等)。

4.21 食環署在 2023 年 8 月和 9 月回應審計署查詢有關第 4.20 段所發現的差異時表示：

- (a) 並沒有備存有關管制人員報告所匯報檢控數字的證明文件；
- (b) 傳票追查系統所建立的檢控記錄數字經過調整，才在管制人員報告上匯報，例如錯誤建立和重複的記錄已被刪除；
- (c) 部分個案的牌照號碼未有記錄在傳票追查系統，因為這並非必須輸入系統的資料。因此，以傳票追查系統所記錄的牌照號碼來劃分持牌或無牌食物業處所，會導致出現有關差異；及
- (d) 管制人員報告所載數字的報告期由每年 1 月 1 日至 12 月 31 日。在某年首個工作天後就前一年的罪行而建立的傳票追查系統記錄，將不會計入管制人員報告所匯報的數字 (例如違例日期為 2022 年 12 月 30 日而在 2023 年 1 月 3 日才建立的傳票追查系統記錄，並不計入 2022 年管制人員報告所匯報的數字)。

食環署雖然已作解釋，但並沒有相關的證明文件以供審查。為利便查核管制人員報告所匯報的數字，審計署認為食環署需要採取措施，確保就管制人員報告所匯報的檢控數字備存證明文件。

審計署的建議

4.22 審計署 **建議** 食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保適時建立傳票追查系統記錄；
- (b) 採取措施，確保按照食環署指引把個案不作檢控的原因和批核詳情記錄在傳票追查系統；
- (c) 採取措施，確保非檢控個案按食環署指引經由適當的人員批核，並備存妥善的批核文件；

- (d) 採取措施，確保傳票追查系統記錄準確無誤，尤其是違例日期，以避免再出現類似的檢控時限已過的情況；及
- (e) 採取措施，確保就管制人員報告所匯報的檢控數字備存證明文件。

政府的回應

4.23 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署在 2023 年 10 月剛推出用以取代傳票追查系統的新資訊科技系統（即檢控管理資訊系統），能有效改善備存記錄及匯報的情況；及
- (b) 食環署會考慮第 4.22 段所述的審計署建議，並會探討是否有可予進一步改善之處。

衛生經理及衛生督導員計劃

4.24 為加強持牌食物業處所對食物安全的監督，食環署在 2005 年 5 月推行衛生經理及衛生督導員計劃。這項計劃規定，所有大型食店／食物工場及製造高風險食物的食店／食物工場，必須委任一名衛生經理及一名衛生督導員，其他食店／食物工場則須委任一名衛生經理或一名衛生督導員（註 48）。食物業處所委任衛生經理及／或衛生督導員，是持牌條件之一（註 49）。

需要確保按規定委任衛生經理及／或衛生督導員

4.25 食環署表示，在日常巡查中（見第 2.2(a) 段），該署會查核食物業處所有否按規定委任衛生經理及／或衛生督導員，並會把相關人員的資料與該署的記錄核

註 48：食環署已在其網站公布指引，訂明須委任衛生經理及／或衛生督導員的食店／食物工場類別。

註 49：食環署已在其網站列出衛生經理及衛生督導員的職責。衛生經理及衛生督導員的部分職責如下：

- (a) 衛生經理負責找出經營上構成健康風險的主要環節，並採取補救措施；確保食店／食物工場遵守有關的規例和持牌條件；以及監察食物處理人員的健康情況；及
- (b) 衛生督導員負責就正確的食物處理守則向員工提供意見，並確保他們遵守有關守則；以及每日巡查食店／食物工場內，個人衛生、環境衛生及食物衛生的情況。

其他相關事宜

對。若發現有不符合規定之處，食環署會根據警告信制度（見第 1.13 段），按情況給予口頭警告或發出警告信。審計署留意到，在 2018 至 2022 年期間，食環署每年在日常巡查中發現有關持牌食物業處所在委任衛生經理及／或衛生督導員方面的違規個案介乎 320 至 674 宗不等（見表十二）。審計署認為食環署需要採取措施，確保持牌食物業處所按衛生經理及衛生督導員計劃的規定，委任衛生經理及／或衛生督導員。

表十二

持牌食物業處所委任衛生經理及／或衛生督導員的情況
(2018 至 2022 年)

年份	截至 12 月 31 日的 持牌食物業處所 (註) (個)	違反相關持牌條件的個案 (宗)
2018	29 031	432
2019	30 117	674
2020	31 230	379
2021	33 011	320
2022	34 615	402

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：食環署表示，沒有備存 2018 至 2022 年期間須委任衛生經理及／或衛生督導員的持牌食物業處所數目的現成分項數字。截至 2023 年 7 月，須委任衛生經理及衛生督導員、只須委任衛生經理和只須委任衛生督導員的持牌食物業處所數目分別為 5 984 個、422 個及 28 043 個。

審計署的建議

4.26 審計署建議食物環境衛生署署長應採取措施，確保持牌食物業處所按衛生經理及衛生督導員計劃的規定，委任衛生經理及／或衛生督導員。

政府的回應

4.27 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議。

食物業處所規管工作指引

需要檢視食物業處所規管工作指引

4.28 食環署向其人員發出有關食物業處所的規管工作守則。此外，該署亦不時發出通函以公布更新的指引(註 50)，例如：

- (a) 在巡查持牌處所方面，該署在 2002 至 2022 年期間發出了 40 份通函(共涉及 203 頁)，以公布更新的指引；及
- (b) 在無牌處所規管工作方面，該署在 2005 至 2023 年(截至 6 月)期間發出了 25 份通函(共涉及 120 頁)，以公布更新的指引。

4.29 審計署留意到，食環署沒有把歷年來所有更新資料彙編成綜合指引。因此，為找尋有關某項事宜的最新指引，食環署人員需要查找工作守則和通函的多個部分。食環署表示，綜合指引正在製備中。此外，審計署亦留意到通函有含糊之處，這或會導致有關人員做法不一。例如，根據食環署的指引，地區行動計劃是所有已識別為活躍經營的無牌食物業處所的完整名單。然而，指引並沒有訂明「活躍經營」的定義。食環署在 2023 年 9 月回應審計署的查詢時表示，活躍經營的無牌食物業處所指該署曾對其採取檢控行動的無牌食物業處所(見第 3.9(a) 段)。由於指引有含糊之處，一些分區環境衛生辦事處把所有由區域牌照辦事處轉介的個案納入地區行動計劃，而其他分區環境衛生辦事處則沒有採取這個做法(見第 3.11(a) 段)。審計署認為，食環署需要檢視其食物業處所規管工作指引，以利便該署人員理解相關規定，並確保在應用指引時貫徹一致。

審計署的建議

4.30 審計署建議食物環境衛生署署長應檢視食環署的食物業處所規管工作指引，以利便食環署人員理解相關規定，並確保在應用指引時貫徹一致。

註 50：為簡明起見，本審計報告書把食環署的工作守則和通函統稱為食環署的指引。

政府的回應

4.31 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示食環署會檢視其各項指引和時限，令其更切合實際情況，並利便各方符合規定。

推行牌照管理資訊系統提升項目

4.32 牌照管理資訊系統於 2006 年推出，以便利處理食物業牌照／許可證申請和管理所簽發的牌照／許可證，以及編製統計報告作管理用途（見第 1.15(a) 段）。根據在 2014–15 年度進行的業務流程重整研究，牌照管理資訊系統主要系統軟件的支援服務已屆滿，而該系統亦難以符合現今的資訊科技標準。因此，食環署推行了兩個提升項目（即第 2 期牌照管理資訊系統和第 3 期牌照管理資訊系統——分別見第 1.15(a)(i) 及 (ii) 段）。

需要從第 2 期牌照管理資訊系統項目汲取經驗

4.33 食環署表示，第 2 期牌照管理資訊系統會提高食物業發牌程序的運作效率，包括：

- (a) 簡化工作流程，並以電子方式處理牌照／許可證申請；
- (b) 建立綜合資料庫，為處理牌照／許可證的申請提供支援；及
- (c) 提高檢索個案資料的效率，以供追蹤申請進度，並提供管理資訊作監察和資源規劃用途。

在參考食環署第 2 期牌照管理資訊系統項目督導委員會於 2019 年 6 月通過的項目管理計劃後，審計署留意到第 2 期牌照管理資訊系統在各開發階段均出現延遲，包括硬件和軟件的採購工作由 2020 年 3 月延至 2021 年 5 月（即 14 個月）、系統開發工作由 2020 年 11 月延至 2023 年 1 月（即 26 個月），以及該系統由 2021 年 1 月延至 2023 年 5 月（即 28 個月）推出。

4.34 食環署在 2023 年 8 月和 9 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 延遲的主要原因是 2020 至 2022 年期間爆發 2019 冠狀病毒病疫情。部分項目團隊成員及相關的食環署人員被調派支援其他抗疫項目 (例如防疫抗疫基金) 及第 3 期牌照管理資訊系統的規劃工作；及
- (b) 第 2 期牌照管理資訊系統的開發團隊在 2023 年 6 月至 8 月期間為該系統進行小型的系統提升工作。完成有關工作後，團隊會繼續監察系統運作 3 個月，項目評估報告會隨後公布。

審計署認為，食環署日後推行其他資訊科技項目時，需要汲取第 2 期牌照管理資訊系統項目的經驗。

需要密切監察第 3 期牌照管理資訊系統項目的推行情況

4.35 食環署表示，第 3 期牌照管理資訊系統會提供電子平台，以便利該署執行對持牌／持證食物業處所的規管工作，包括：

- (a) 利用流動通訊器材，在巡查時記錄巡查結果，並登記違例分數和已發出的警告信；
- (b) 根據過往的巡查結果釐定持牌食物業處所的風險水平，並為衛生督察分配巡查工作；及
- (c) 提高檢索個案資料的效率，並提供有關對持牌／持證食物業處所的規管工作和資源規劃的管理資訊。

4.36 2019 年 11 月，第 3 期牌照管理資訊系統項目計劃於 2020–21 年度第二季展開，項目預算開支為 980 萬元。審計署留意到，食環署第 3 期牌照管理資訊系統項目督導委員會於 2023 年 6 月通過項目管理計劃，項目的預算開支修訂為 1,810 萬元 (即由原先的 980 萬元增加 830 萬元 (增幅為 85%))。食環署在 2023 年 8 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 項目延遲展開是由於在 2020 至 2022 年期間爆發 2019 冠狀病毒病疫情。部分資深的項目團隊成員辭職或被調派支援其他抗疫項目 (例如防疫抗疫基金)；及
- (b) 開發項目的預算開支增加是由於要求有所修訂，例如採取經修訂的推行方法 (即外判電子巡查功能的開發工作)，以及處理與發牌有關的交易修訂要求。

其他相關事宜

審計署認為，食環署需要密切監察第 3 期牌照管理資訊系統項目的推行情況 (例如調配充足人手)，以確保該項目能如期及按預算完成。食環署日後推行其他資訊科技項目時，亦需要汲取第 3 期牌照管理資訊系統項目的經驗 (例如確定推行方法及使用者要求)。

審計署的建議

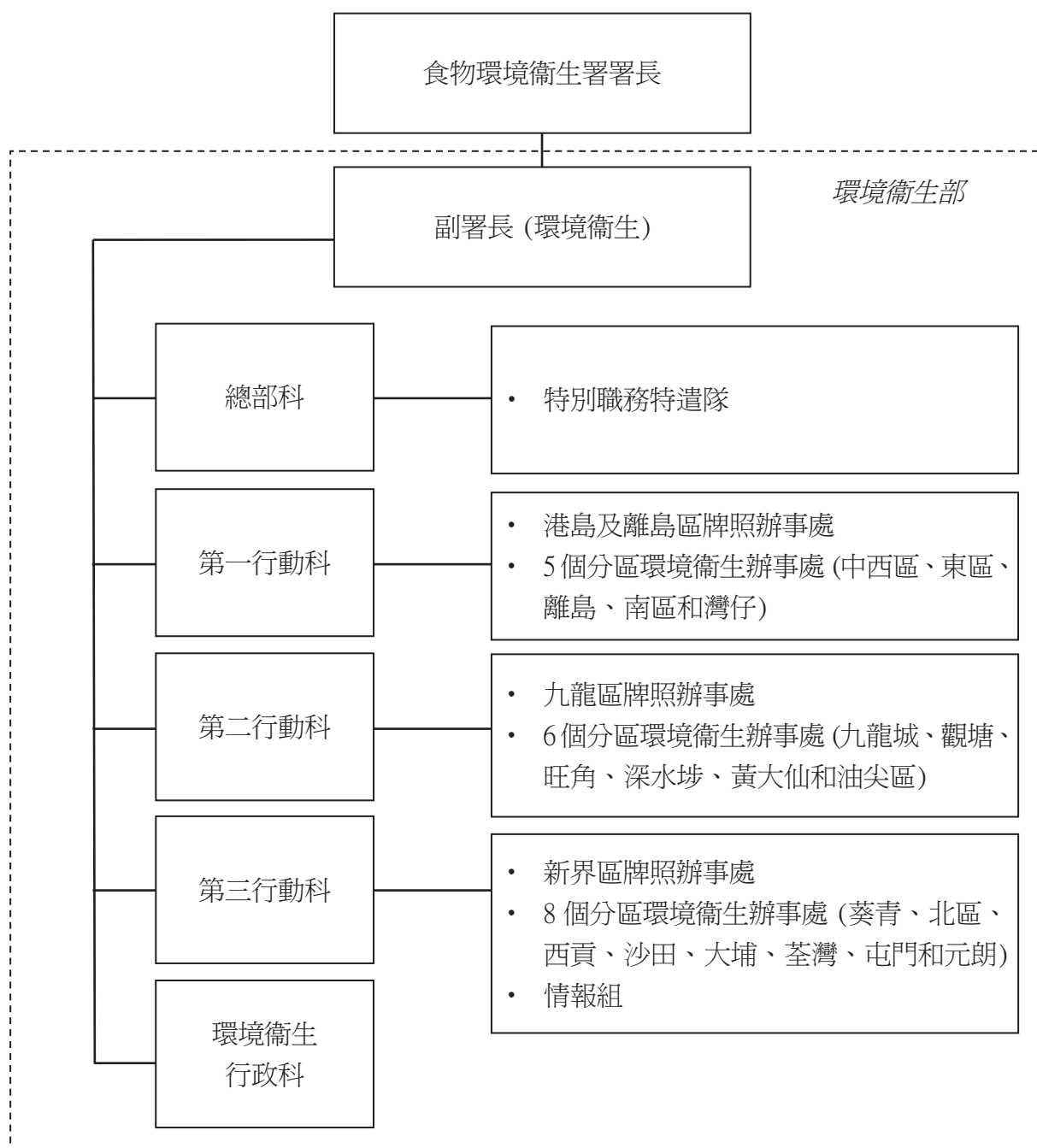
4.37 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 密切監察第 3 期牌照管理資訊系統項目的推行情況，以確保該項目能如期及按預算完成；及
- (b) 日後推行其他資訊科技項目時，汲取牌照管理資訊系統項目的經驗。

政府的回應

4.38 食物環境衛生署署長大致上同意審計署的建議，並表示已成立項目保證小組及項目監督委員會，以密切監察牌照管理資訊系統項目，並檢視從該項目汲取的經驗，為日後的項目作好準備。

食物環境衛生署：組織架構圖 (摘錄)
(2023 年 3 月 31 日)



資料來源：食環署的記錄

附註：本圖只顯示負責食物業處所發牌和規管工作的部別／科別／辦事處／組。