

建議的研究大綱

選定地方的酒牌制度

1. 背景

1.1 在香港，任何人如有意售賣或供應酒類以供即場飲用，必須向酒牌局申領酒牌或會社酒牌。酒牌局是根據《應課稅品(酒類)規例》(第 109B 章)成立的獨立法定機構，負責審批酒牌申請。根據該規例，酒牌的有效期為 1 年或少於 1 年，由酒牌局決定。截至 2013 年 12 月底，約 6 600 間食肆、酒館、酒吧及會社獲發酒牌售賣酒類。

1.2 近年來，社會上對酒牌制度出現不同意見。在酒吧數目甚多的地區，區內代表和居民促請政府對領有酒牌的處所實施更嚴格的管制，並針對造成滋擾及消防／個人安全問題的處所加強執法行動。另一方面，業界不贊成進一步收緊對領有酒牌的處所的規管，並要求當局推行各項利便營商的措施，以協助改善營商環境。

1.3 效率促進組在 2007 年檢討了簽發酒牌的制度，並提出多項建議，以改善發牌流程。政府已落實大部分短至中期的建議，但其他需要立法修訂的建議則仍有待進一步檢討。¹

1.4 政府其後在 2011 年 7 月至 9 月期間進行公眾諮詢，徵詢公眾對檢討酒牌制度的意見。基於所接獲的意見，酒牌局擬備了一套不具約束力的指引，羅列酒牌局在審批酒牌申請時所考慮的因素，以及在審批樓上酒吧的酒牌申請時會顧及的特殊考慮。

¹ 該等建議包括延長牌照有效期及檢討持有酒牌的合適人選。

1.5 食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")自 2008 年起曾在 5 次會議上討論簽發酒牌的議題。在這些會議上，委員就酒牌制度的多個範疇提出關注，包括酒牌局的成員組合、酒牌申請的準則及程序，以及處理公眾意見及投訴的機制。在 2013 年 12 月 10 日的會議上，事務委員會要求資料研究組就海外地方的酒牌制度進行研究，特別是探討相關發牌機構的組成、職能、運作及上訴和投訴機制。

2. 建議研究的地方

2.1 資料研究組對海外地方的酒牌制度進行了初步的研究。海外地方如日本²及台灣³等並沒有就簽發酒牌設立特定的規管制度。至於那些設有特定簽發酒牌制度的地方，它們大致採用 3 類規管模式。第一類模式是澳洲的新南威爾斯州、加拿大的安大略省及新加坡等地方所採用的模式，其特點是成立一個獨立的規管機構以監管簽發酒牌。第二類模式是英國、丹麥及新西蘭等地方所採用的模式，其特點是在地方議會之下設立規管局或委員會以監管簽發酒牌。第三類模式是美國各州大致上採用的模式，主要是由專責的政府機關或部門規管簽發酒牌。⁴

² 在日本，《酒稅法》訂明售賣酒類的處所須向國稅廳領取酒牌。不過，發牌目的是為方便徵稅，而並非為規管售酒。有關日本酒牌制度的英文公開資料甚少。

³ 在台灣，從事娛樂及飲食業務的處所受相同的規例規管，而該規例並無註明該等處所須就售賣酒類另行申領牌照。食肆及酒吧均受此規例規管。

⁴ 美國許多州份對售酒時間施加限制，但一些州份如路易斯安那州及內華達州准許酒吧每天 24 小時營業。此外，許多州份均設立一個複雜的發牌制度，按照業務性質、處所類型、及／或獲准售賣的酒類發出酒牌。舉例而言，紐約州有 96 類酒牌及 91 類臨時或特別酒牌。

2.2 為方便與香港的酒牌制度作出比較，資料研究組建議研究第 2.1 段所提及採用第一類及第二類發牌制度模式的地方。為此，資料研究組建議研究澳洲新南威爾斯州、加拿大安大略省及英國的酒牌制度。

澳洲新南威爾斯州

2.3 澳洲的酒牌法例由每個州或領地獨立制定，各地的差異甚大。新南威爾斯州的酒牌制度於 2008 年 7 月實施，規管向公眾售賣酒類以供飲用的情況。該制度旨在照顧社會各界利益的同時，亦透過一個簡單、靈活及務實的規管制度，促進酒業的平衡發展。

2.4 新南威爾斯州的酒牌規管制度訂明設立一個獨立的法定機構，即獨立酒業及博彩管理局 (Independent Liquor and Gaming Authority)(下稱"獨立管理局")，就酒牌申請及針對持牌人的紀律投訴作出裁決。獨立管理局由 1 名行政總監及新南威爾斯州州長委任的其他成員組成，此外，委任成員當中至少必須有 1 名法官或前任法官、或曾擔任澳洲律師至少 7 年的人士。獨立管理局的現任成員包括兩名律師、1 名會計師及 1 名在酒牌政策及規管方面具豐富經驗的行政人員。

2.5 新南威爾斯州按照處所或場所的類型把酒牌分為 7 類。⁵ 由於所簽發的牌照屬永久性質⁶及容許持牌人申請延長營業時間，發牌制度有利營商。⁷ 為平衡社會各界的利益，新南威爾斯州政府會要求酒牌申請人就其申請進行社區影響評估⁸，以及在若干高危地區施加規管(例如暫時凍結簽發新牌照⁹)。

⁵ 一些地方將酒牌分為不同類別，以反映不同處所／場所的風險程度各異，較高危的持牌處所／場所會施行較嚴格的條件。一些業界人士相信上述分類制度可進一步加強處理牌照申請的效率。

⁶ 領有酒牌的處所若違反相關的酒牌法例，會被要求短期或長期停業。

⁷ 舉例而言，小型酒吧可向獨立管理局申請把售酒時間延長為上午 10 時至清晨 5 時。在新南威爾斯州，小型酒吧牌照容許在只限容納最多 60 名顧客的處所售酒。

⁸ 就大部分類別的酒牌，申請人除須提交警方簽發的犯罪記錄證明外，亦須同時提交社區影響聲明 (community impact statement)。聲明概述申請人就其酒牌申請與當地社區進行諮詢時會上提出的問題／關注及其解決方法。聲明可讓獨立管理局知悉批出申請對當地社區的影響。申請人在擬備聲明時，可選擇尋求專業協助。

⁹ 就處理售賣酒類以供即場飲用的發牌申請，如果簽發新的酒牌可能導致進入凍結區內飲酒的人數增加，獨立管理局在凍結期內不會批准有關申請。

2.6 獨立管理局的執法人員會進行針對性的巡查及執行其他執法職務，以切實執行酒牌法例。他們亦會聯同新南威爾斯警方對認定為黑點的地方及有問題的持牌處所採取行動，以減少與酒精有關的罪案及擾亂社會的不當行為。

加拿大安大略省

2.7 在加拿大，由於每個省及領地的發牌當局各自簽發酒牌，賦權個人或公司製造或售賣酒精飲品，不同省份／領地的酒牌制度因此有所不同。在安大略省，酒牌由安大略省酒業及博彩委員會(Alcohol and Gaming Commission of Ontario)規管。委員會是根據《1996年酒業及博彩監管及公眾保障法》成立的獨立規管機構，董事局成員包括至少5名由省府委任的成員，負責委員會的整體管治工作。現時董事局成員包括前助理副部長、律師、教育家、公立學校的信託人、前渥太華警察局長及前安大略省警察協會行政總監。

2.8 安大略省按照處所或場所的類型把酒牌分為7類，而視乎牌照的種類，牌照的有效期為1年至3年不等。安大略省的酒牌規管制度的特點是酒業及博彩委員會採用以風險為本的方法，將發牌及執法工作方面的資源集中於對公眾安全構成較大風險的場所。

2.9 根據以風險為本的發牌方法，酒業及博彩委員會按照持牌人／申請人過往的操守、是否曾經觸犯酒業條例、誠信品格、財政承擔、具有相關的培訓和經驗等準則作出評核。委員會亦會按照處所本身的類別、位置、所從事的商業活動及營業時間等準則作出評核。經檢討有關持牌人／申請人及場所的資料後，酒業及博彩委員會會評定有關風險，並決定所簽發牌照的風險水平為第I級、第II級、第III級或無風險。指定為第I級風險(低風險)、第II級風險(中度風險)或第III級風險(高風險)的持牌人須遵守額外的發牌條件，以及可能被要求訂定計劃，以確保他們能夠遵從酒牌法例及保障公眾安全，該等計劃可涉及如何保障公眾安全、減低噪音、垃圾等滋擾或控制顧客數量等範疇。

2.10 酒業及博彩委員會的巡查及調查科採取以風險為本的方法，經常聯同當地的警方進行與酒牌有關的巡查、監督領有酒牌的處所是否遵從酒牌法例及調查投訴及／或違法行為。

英國

2.11 在英國，2005 年生效的《2003 年牌照法》規管簽發酒牌的機制，內政部負責訂定發牌政策及監督其推行，而地方議會則負責執行酒牌制度，當中包括審批申請、簽發牌照及與警方聯手執行牌照條件。根據《2003 年牌照法》，發牌機構(即地方議會)必須設立 1 個發牌委員會，由至少 10 名，但不多於 15 名的地方議會議員組成，為其履行與發牌有關的職責。

2.12 《2003 年牌照法》訂明簽發 4 類牌照，即處所牌照、會社處所證書、臨時活動通知書及個人牌照，而每類牌照的授權範圍各有不同。一般而言，任何長期從事售賣或供應酒類的營業者，必須申領處所牌照，以便可使用有關處所進行受規管的商業活動。不過，領牌處所內須由 1 名持有個人牌照的"指定處所負責人"授權售賣酒類，否則不能售賣或供應酒類。"指定處所負責人"可被更換，由另一名持有個人牌照的人士擔任。處所牌照的有效期由有關的地方發牌當局決定，而個人牌照的有效期則為 10 年。

2.13 英國的規管制度的特色在於制度的靈活性，容許處所牌照的持有人在取得地方議會的批准下，將營業時間延長至每天 24 小時。為了應付由此而可能衍生的公眾安全問題，英國政府備有相應的措施，例如向深夜營業牌照的持牌人徵費，以補助警方的相關開支。

3. 建議的研究大綱

3.1 如委員同意研究的地方，資料研究組建議下述的研究大綱：

第 1 章 —— 引言

第 2 章 —— 澳洲新南威爾斯州

第 3 章 —— 加拿大安大略省

第 4 章 —— 英國

第 5 章 —— 香港

第 6 章 —— 分析

3.2 第 1 章載述是項研究的一般背景資料、研究範圍及方法，並概述海外地方的酒牌制度。

3.3 第 2 至 5 章就以下各範疇探討選定海外地方及香港的酒牌制度：

- (a) 相關法例；
- (b) 負責發牌機構，包括其成員組合、職能及運作情況；
- (c) 酒牌的分類；
- (d) 發牌程序，包括申請須符合的條件、與持份者的諮詢、發牌準則及續牌處理過程；
- (e) 上訴及投訴機制；及
- (f) 問題及關注事項。

3.4 根據第 2 至 5 章所得的研究結果，第 6 章比較所研究地方的酒牌制度的主要特點。

4. 建議完成日期

4.1 資料研究組建議在 2014 年 3 月中前完成是項研究。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2014 年 1 月 10 日